

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL REGIMEN  
CONSTITUCIONAL DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS  
POLITICOS EN MEXICO”.

T E S I S   P R O F E S I O N A L  
Q U E   P A R A   O B T E N E R   E L   T I T U L O   D E  
L I C E N C I A D A   E N   D E R E C H O  
P R E S E N T A  
P E R L A   X O C H I T L   R O D R Í G U E Z   G U T I É R R E Z

ASESOR: DR. JOSÉ BARRAGÁN BARRAGÁN

MÉXICO D. F.

2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **DEDICATORIAS**

**Indiscutiblemente este logro se lo dedico a Dios, por haberme dado la oportunidad de terminar ésta licenciatura, por su amor y su paciencia.**

**A mi madre, Maria de los Ángeles, por su ejemplo de tenacidad y trabajo en la vida.**

**A mi padre, Noé Rodríguez, por su apoyo incondicional y por ser un firme ejemplo a seguir siempre.**

**A mis hermanos Francisco, Noé y Blanca con afecto.**

**A Ximena con especial cariño.**

**A todos y cada uno de mis profesores, que con sus enseñanzas fueron parte importante en mi formación.**

**A todos aquellos amigos que creen en mí.**

**“Desear algo con pasión es conseguirlo”**

**PXRG.**



## INDICE

### PRIMER CAPÍTULO

#### IDEAS GENERALES SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

<b>I.- LOS PARTIDOS POLÍTICOS: IDEAS GENERALES.....</b>	<b>1</b>
1.- Según los diccionarios y los manuales.....	1
2.- Según el artículo 41 Constitucional.....	7
<b>II.- EL FINANCIAMIENTO: IDEAS GENERALES</b>	
1.- Según los diccionarios y los manuales.....	1
2.- Según el artículo 41 Constitucional.....	13
A) Derecho al financiamiento público y al financiamiento de origen privado.....	13
B) Clases de financiamiento: Público y Privado.....	14
C) Objeto del financiamiento.....	15
D) Derecho de reembolso.....	16
E) Prevalencia del financiamiento público sobre el privado.....	17
3.-Referencia de Derecho comparado.....	17
A) El caso de Inglaterra.....	17
B) El caso de Estados Unidos.....	21
C) El caso de Canadá.....	22
4.- Resumen.....	25

## SEGUNDO CAPÍTULO

### EXAMEN DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL

<b>I.- PRESENTACIÓN DEL TEMA.....</b>	<b>27</b>
<b>II.- EL TEXTO TRADICIONAL.....</b>	<b>27</b>
<b>III.- EXAMEN DE LAS REFORMAS.....</b>	<b>32</b>
1.- La reforma de 1977.....	33
A) Los partidos políticos como entidades de interés público.....	33
B) Se otorgaron nuevas prerrogativas.....	35
C) Posibilidad de financiamiento por parte del Estado.....	35
D) El texto definitivo de la reforma.....	36
2.- Reforma de 1990.....	37
A) Creación del Instituto Federal Electoral .....	38
B) Los principios rectores de la actividad electoral.....	42
C) Sistemas de medios de impugnación.....	43
D) Creación del tribunal electoral.....	43
E) Texto definitivo de la reforma.....	44
3.- Reforma de 1993.....	46
A) Se reconoce el derecho a recibir financiamiento público.....	47
B) Del financiamiento privado.....	48
C) Del sistema de medios de impugnación.....	49
D) Se contempla como máxima autoridad Electoral al Tribunal Federa Electoral.....	49
E) Se suprimieron los Colegios Electorales.....	52
F) El texto definitivo de la reforma.....	53
4.- Reforma de 1994.....	54
A) Se reestructura el Instituto Federal Electoral.....	56
B) Los partidos políticos participan con voz pero sin voto en las deliberaciones.....	58
C) Se mantiene la participación del Poder Legislativo.....	58

D) Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.....	59
E) El texto definitivo de la reforma.....	59
5.- Reforma de 1996: El texto vigente.....	61

## TERCER CAPÍTULO

### REGIMEN DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL

<b>I.- PRESENTACIÓN DEL TEMA.....</b>	<b>65</b>
<b>II.- EXAMEN PARTICULAR.....</b>	<b>66</b>
1.-Examen de la fracción II, primer párrafo.....	66
2.-Examen del segundo párrafo de la fracción II.....	68
3.-Examen del inciso A), del segundo párrafo de la fracción II.....	71
4.-Examen del inciso B), del segundo párrafo de la fracción II.....	73
5.-Examen del primer párrafo del inciso C) de la fracción II.....	73
6.-Examen del segundo párrafo del inciso C) de la fracción II.....	74
<b>III.- RESUMEN .....</b>	<b>75</b>



## CUARTO CAPITULO

### REGIMEN DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONTENIDO EN EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

<b>I.- PLANTEAMIENTO GENERAL.....</b>	<b>78</b>
<b>II.-EXAMEN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SEGÚN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....</b>	<b>80</b>
1.- Introducción.....	80
2.-Disposiciones generales para el financiamiento.....	82
A) El régimen de las limitaciones.....	84
a) Prohibición de entidades y personas para hacer aportaciones en dinero o en especie.....	84
b) Limitaciones al monto de dinero aportado por simpatizantes.....	86
c) Limitaciones a las aportaciones de bienes muebles e inmuebles hechas por simpatizantes.....	86
3.- El financiamiento Público Indirecto.....	87
A) Examen del inciso a) correspondiente a la radio y televisión.....	89
B) Examen del inciso b) correspondiente al régimen fiscal distinto.....	91
C) Examen del inciso c) correspondiente a las franquicias postales y telegráficas.....	94
a) Reglas para hacer uso de las franquicias.....	97
b) Sobre las franquicias postales.....	97
c) Sobre las franquicias telegráficas.....	98
4.- El financiamiento Público Directo.....	99
A) Antecedentes generales.....	100
B) Disposiciones para el financiamiento público a los partidos políticos nacionales.....	101
I.- Financiamiento para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos.....	105

A) Examen del párrafo I, del inciso a), del numeral 7 del artículo 49.....	105
B) Examen del párrafo II, del inciso a), del numeral 7 del artículo 49.....	109
C) Examen del párrafo III, del inciso a), del numeral del artículo 49.....	113
D) Examen del párrafo IV, del inciso a), del numeral 7 del artículo 49.....	113
E) Examen del párrafo V, del inciso a), del numeral 7 del artículo 49.....	114
F) Distribución del financiamiento a los partidos políticos según el artículo 49.....	115
G) Examen del párrafo VI, del inciso a) del numeral 7 del artículo 49.....	116
H) Examen del párrafo VII y VIII del inciso a), del numeral 7 del artículo 49.....	117
II.- Financiamiento para gastos de campaña.....	117
A) Examen del párrafo I y II del inciso b), del numeral 7 del artículo 49.....	117
III.- Financiamiento para actividades específicas como entidades de interés público.....	120
A) Examen del párrafo I, del inciso c), del numeral 7 del artículo 49.....	120
IV.- Financiamiento para los partidos políticos nacionales con registro posterior a la última elección.....	121
A) Examen del párrafo primero del numeral 8, del artículo 49.....	121
B) Examen del inciso a), del párrafo primero del numeral 8.....	122
C) Examen del inciso b), del párrafo primero del numeral 8.....	123
 <b>III.- CRITERIOS DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA DETERMINAR EL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....</b>	<b>124</b>
 <b>IV.- EXAMEN DEL FINANCIAMIENTO DE TIPO PRIVADO.....</b>	<b>141</b>

A) Examen del párrafo I, II y II, del inciso a) del numeral 11, del Art. 49.....	141
B) Examen del inciso b), del numeral 11, del artículo 49.....	144
C) Examen del inciso c), del numeral 11, del artículo 49.....	148
D) Examen del inciso d), del numeral 11 del artículo 49.....	149

## QUINTO CAPÍTULO

### SOBRE EL RÉGIMEN DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

<b>I.-PLANTEAMIENTO GENERAL.....</b>	<b>151</b>
<b>II.- ANTECEDENTES GENERALES DE LA FISCALIZACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....</b>	<b>155</b>
<b>III.- LA REFORMA DE 1996 EN CUANTO A LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS .....</b>	<b>157</b>
1.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral.....	161
2.- Facultades de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.....	162
3.- Aspectos principales de la fiscalización.....	164
4.- Elementos básicos de la revisión.....	165
A) Ingresos.....	168
B) Gastos.....	168
C) Cómo se revisan los ingresos a los partidos políticos.....	169
5.- Qué sanciona la autoridad electoral.....	170

6.- Tiempo establecido para que los partidos políticos entreguen sus informes.....172

**IV.- NECESIDAD DE LA REFORMA ELECTORAL EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN.....177**

**CONCLUSIONES.....184**

**BIBLIOGRAFÍA.....185**



## INTRODUCCIÓN

En el Sistema Político Mexicano, los partidos, juegan un papel fundamental, sin embargo, en la actualidad, ese esquema se ha ido transformando por un contexto estratégico.

Si bien es cierto, el Partido Político surgió como un núcleo organizado y amalgamador de un gremio en específico, con ideas revolucionarias y sociales, no lo es menos, que a partir de nuestra historia contemporánea, el partido fue un órgano de control, de corporativismo, y de beneficios personales.

El financiamiento, como propuesta innovadora y exigencia social, en apoyo a los nuevos partidos políticos, surgió, como contrapeso para combatir al partido monopolista, al principio, los nuevos partidos rechazaron ese apoyo, argumentando que no recibirían ayuda gubernamental del partido de quien estaban en contra, sin embargo poco a poco, no solo lo aceptaron, sino participaron para reglamentar el reparto.

Por lo anterior, el financiamiento partidista, esta en una etapa de evolución, pues el sistema pluripartidista que vivimos, conlleva una reglamentación mas estricta y transparente del reparto del dinero público.

Es así que en el presente trabajo de investigación tiene como propósito fundamental el estudio de la normatividad del financiamiento de los partidos políticos, dentro del marco constitucional y el reglamentario correspondiente.

En ese sentido, esta tesis consta de seis capítulos; dentro de los cuales en el primero se analiza el marco conceptual del financiamiento a los partidos políticos, destacando las definiciones

propuestas por diferentes autores, entre los que destacan Henri Capitant, Francisco de Andrea, *Giovanni Sartori*, Jean Charlot, Hans Kelsen, Klaus Von Beyne, entre otros.

En el capítulo segundo se hace un estudio histórico del artículo 41 Constitucional, destacando el análisis del texto original con las reformas que ha tenido dicho precepto.

El tercer capítulo es un breve examen del artículo 41 constitucional, en él se desarrolla de manera exacta el sentido de cada uno de los párrafos de los cuales consta este ordenamiento.

En el cuarto capítulo se desglosa el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto a la forma de financiar a los partidos políticos, se observan las reglas que el legislador ha establecido, y el cómo es que los partidos políticos deben llevarlas a cabo.

Así mismo veremos las reformas realizadas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el tema de financiamiento a los partidos políticos a partir de 1977 a la fecha.

En el Quinto Capítulo se establece el estudio relativo al control y fiscalización de los partidos políticos; en éste apartado se podrán observar las reglas a las que deben acatarse los partidos de acuerdo al ordenamiento Constitucional, así como las reglas que se establecen en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales respecto a los ingresos y egresos económicos de los partidos.

Y por último en el capítulo sexto encontraremos las conclusiones a las que hemos llegado en este tema de tesis.

Es menester recordar que nuestra legislación actualmente requiere de diversos cambios significativos, entre los cuales podemos considerar precisamente el referente al financiamiento de los partidos políticos, así como el de la fiscalización a los mismos. Tan necesario consideramos estos puntos que a lo largo de esta investigación de tesis, hacemos referencia a ciertos aspectos de los ordenamientos en estudio, los cuales podrían ser reformados y de gran ayuda para obtener una legislación electoral verdaderamente efectiva en su ámbito de aplicación.



**PRIMER CAPITULO**  
**IDEAS GENERALES SOBRE EL FINANCIAMIENTO**  
**DE LOS PARTIDOS POLITICOS**

Vamos a examinar el tema del financiamiento de los partidos políticos en México. Pues bien, a fin de configurar el marco general de referencia, en este primer capítulo, vamos a detenernos en definir y caracterizar, por un lado, lo que es un partido político. Para ello, como suele hacerse, vamos a tomar en cuenta el significado fundamental de las palabras, tal como aparecen en las voces de los diccionarios más comúnmente usados, así como la glosa, los comentarios y las definiciones formales que algunos autores, especialistas en la materia, nos ofrecen en sus manuales y escritos.

Y, por otro lado pero dentro del marco conceptual de referencia de lo que es un partido político, trataremos de explicar lo que es el financiamiento, tanto el financiamiento público que algunos ordenamientos jurídicos, como es el caso del mexicano, les reconocen a dichos partidos políticos, así como el financiamiento privado.

# I. LOS PARTIDOS POLITICOS: IDEAS GENERALES

## 1.- Según los diccionarios y los manuales.

Vamos a tratar de explicar, como decíamos, lo que es un partido político, comenzando por revisar el significado de las palabras a la luz de los diccionarios y de los manuales de ciencia política.

Por ejemplo, Henri Capitant en su *Vocabulario Jurídico* enuncia las palabras partido político como:

*Participio sustantivo del verbo partir, dividir, partición. Agrupación de personas que comparten las mismas opiniones políticas y persiguen la realización de ellas mediante una acción común.*<sup>1</sup>

El *Diccionario Pequeño Espasa* define la palabra partido como:

*Parcialidad o coligación entre los que siguen una misma opinión o interés. Conjunto de personas que siguen una misma facción opinión o causa.*<sup>2</sup>

El *Diccionario Enciclopédico abreviado Espasa Calpe*, dice que partido es:

*Parcialidad o coligación entre los que siguen una misma opinión o interés. Conjunto o agregado de personas que sigue y defienden una misma facción opinión o causa. Formar partido, solicitar a otros inducirlos y alentarlos para que juntos coadyuven a un fin.*<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Capitant, Henri, "Vocabulario Jurídico", Buenos Aires Argentina, Editorial Desalma, 1986, pág. 415.

<sup>2</sup> Diccionario "El pequeño Espasa", Madrid 1989, páginas 558 y 969.

<sup>3</sup> "Diccionario Enciclopédico abreviado", Madrid, Editorial Espasa-Calpe. S.A., 1957. pagina 454

Por su parte, el *Diccionario de Autoridades*, de la Real Academia Española de 1737, dice que la voz partido:

*Significa también amparo, favor o protección particular de muchos: y así se dice, fulano tiene partido para el logro de tal protección. Se usa así mismo por el conjunto o agregado de personas que siguen o defienden una misma tendencia, opinión o dogma. También significa interés o razón de propia conveniencia.*<sup>4</sup>

Revisando luego el *Diccionario Jurídico Espasa Calpe*, comenta que *en las democracias pluralistas, los partidos políticos son el resultado del libre ejercicio del derecho de asociación*. Menciona además que entre otras ciencias, la ciencia política ofrece numerosas definiciones del partido en los sistemas democráticos y, entre esas diferentes definiciones, cita la siguiente;

*En ellas se hace notar que el partido es portador de una ideología o de un programa que abarca todos los aspectos relevantes de una vida social.*

En la misma cita se resalta una de las características fundamentales del partido político como es *el propósito primordial de estos es alcanzar el poder ya sea en solitario o en conjunto con otros.*<sup>5</sup>

Francisco de Andrea, en su libro *Los partidos políticos*, hace referencia al vocablo partido y dice que etimológicamente proviene del verbo latino, *partire* que significa *dividir*. Luego comenta:

---

<sup>4</sup> “*Diccionario de Autoridades*”, Real Academia Española de 1737, Madrid, Editorial Gredos, 1976, Tomo IV, que va de la O, P, Q, R.

<sup>5</sup> “*Diccionario Jurídico Espasa*”; Madrid, Editorial Espasa, 2003, pagina 1097.

*Cabe mencionar, que esta palabra no se incorporó al léxico político sino hasta el siglo XVII lo que implica que no pasó a la literatura política directamente del latín.*

*Por otro lado el vocablo partido significaba en la época referida fundamentalmente “parte”, palabra que en si misma, no necesariamente implica una carga negativa, posteriormente el termino “parte” surge en el francés como portager que significa compartir y pasa al inglés como partaking que significa participación.*

*Posteriormente cuando “parte” se convierte en partido el término se vuelve ambiguo y significa como derivación de partire “dividir”, pero por otro lado también significa “compartir”, como consecuencia de la vinculación con “participación”<sup>6</sup>*

Para seguir enriqueciendo nuestra idea de lo que es un partido político, cabe hacer mención de otras definiciones como la que nos muestra el *Diccionario Jurídico* de ediciones Valletta, que a su vez menciona lo que dicen otros autores:

*Cualquier grupo político identificada por una etiqueta oficial que presenta a las elecciones, y puede presentar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos (G Sartori) desde el punto de vista de la realidad social según lo define J. Sapolski, se trata de una organización –lo que supone cierta estabilidad y duración temporal- con independencia de sus integrantes que funciona de acuerdo con el marco normativo institucionalizado y no buscando su destrucción lo que lo distingue de las facciones. Es ajeno al Estado teniendo como fin inmediato la obtención del ejercicio del poder político y no la influencia de quienes lo ejercen, lo que los distingue de los grupos de presión.<sup>7</sup>*

He aquí este otro comentario, tomado del *Diccionario Jurídico de economía y sociología*:

---

<sup>6</sup> Andrea De, Sánchez, Francisco José; “Los Partidos Políticos; Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política”; México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica No 110; 2002, pág. 55-57.

<sup>7</sup> Valletta, María Laura; “Diccionario Jurídico”, Buenos aires Argentina, Editorial Valletta, 2004, pág. 531.

*Es una institución propia del régimen democrático en la cual se agrupan voluntariamente individuos unidos por ideas políticas o intereses comunes, con el propósito de intervenir en los procesos electorales.*

*Los partidos políticos son grupos sociales completos que tienen por misión de promover y encauzar la participación de la sociedad en los asuntos públicos del Estado. Se organizan sobre la base de solidaridad de intereses, ideales y materiales; y existen respondiendo a los móviles políticos de la actividad social y humana como centro de convergencia de las diversas tensiones y pretensiones que engendran los agrupamientos humanos en su relación con el poder;*

*En general, reflejan dinámicamente la estructura social, coexistiendo como fuerzas de cooperación y disyunción para el mantenimiento de la vida social, para cuya ordenación participan en la elaboración y cristalización de normas jurídicas y, por medio de ellas, en la creación y renovación de las instituciones públicas.*

*Algunos autores, frente a la idea de entidad de interés público consagrada en la Constitución mexicana, sostienen que los partidos políticos son agrupaciones privadas que se crean como una manifestación del derecho público subjetivo y de asociación con la finalidad de agregar y defender los intereses (Carlos S. Fayt)<sup>8</sup>*

Jean Charlot, en su magna obra *Los partidos políticos*, menciona lo siguiente:

*Debe comprenderse claramente que al hablar de partidos se excluyen las banderías, clubes y comités de notables que son de alguna manera los antepasados de los partidos políticos modernos en la mayor parte de los países de occidente... Banderías, clubes y comités de notables ciertamente buscaban el poder o su control, presentando de este modo uno de los rasgos característicos de los partidos políticos; sin embargo en el término partido político no entendemos una vaga reunión de notables que mantienen relaciones intermitentes y limitadas con las personalidades locales.*

---

<sup>8</sup>Moreno Rodríguez, Rogelio; "Diccionario Jurídico, Economía, sociología, política, Ecología", Argentina, Editorial La Ley, 1998; pág. 534.

Luego comenta que hace falta una definición más estricta, que postule:

1.- *Una organización durable, es decir una organización cuya esperanza de vida política sea superior a la de sus dirigentes;*

2.- *Una organización local bien establecida y aparentemente durable manteniendo relaciones regulares y variadas con el escalón nacional;*

3.- *La voluntad deliberada de los dirigentes nacionales y locales, de la organización de tomar y ejercer el poder solos o con otros y no simplemente de influir en el poder;*

4.- *El cuidado finalmente de buscar un sostén popular a través de las elecciones o de cualquier otra manera.<sup>9</sup>*

Hans Kelsen, por su parte define a los partidos políticos de la siguiente manera:

*Son formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos políticos.<sup>10</sup>*

Giovanni Sartori, define a los partidos políticos como:

*Cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones a candidatos para los cargos públicos.*

La definición de Joseph La Palombara es la siguiente:

---

<sup>9</sup> Charlot, Jean; *“Los partidos políticos”*; Editorial Hispánicas; traducción de Jesús Montserrat Baras; 1991. pagina 54.

<sup>10</sup> Weber, Max; *“Economía y sociedad”*; México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1969. pág. 228.

*Es aquella organización formal que tiene como meta primordial y conciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán individualmente o en coalición, a la maquinaria gubernamental.*

Jaime Cárdenas Gracia, al respecto comenta:

*Partido Político en su concepción restringida se define como una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado, y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales.<sup>11</sup>*

Klaus Von Beyne, establece su definición de partido político en el siguiente sentido:

*Partidos políticos, son el los análisis sistémicos modernos, aquellas organizaciones que cumplen funciones de agregación de interés, y no debe confundirse un partido político con grupos de interés, ya que cumplen funciones distintas aunque ambas pretendan ejercer influencia sobre el poder del Estado. Conceptualmente los partidos políticos solo son posibles en el seno de una estructura social... Los partidos políticos se diferencian de los grupos de interés por la circunstancia, de que, por regla general solamente los primeros aspiran a participar en elecciones y conquistar cargos políticos.<sup>12</sup>*

Después de haber observado todas estas definiciones tan interesantes de diccionarios, así como de magníficos autores conocedores del tema, he tomando aspectos importantes de cada una de los distintos conceptos y me permito hacer mi propia definición de *partido político*, el cual estimo que es:

---

<sup>11</sup> “*Léxico de la Política*”, compiladora, Laura Baca Olamendi y Judit Bóxer-Liwerant, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2000. pág. 512.

<sup>12</sup>Von Beyne, Klaus, “*Los partidos políticos en las democracias occidentales*”, 2ª Edición, Madrid, Traducción de Luís López Guerra, Editorial Centro de Investigaciones Sociológicas, 1986, pagina 13.

***Aquella organización de ciudadanos libres que buscan por medio de la participación política y de medios económicos, apoderarse de cargos de elección popular y del poder político.***

## **2.- Según el artículo 41 constitucional.**

Aunque nosotros en este trabajo no pretendemos estudiar directamente lo que es el partido político, todavía conviene, dentro de estas ideas generales que ya hemos puesto a consideración del lector, hacer una breve referencia a la caracterización que trae el artículo 41 de la Constitución mexicana de los partidos políticos, toda vez que, en nuestra opinión, es esta caracterización, la que sirve de fundamento legal, no sólo para el otorgamiento del financiamiento público a los partidos políticos, sino también sirve de fundamento para la reglamentación del mismo financiamiento privado.

Dicho artículo 41, en efecto, después de indicar que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, establece como base de la renovación de dichos poderes mediante elecciones libres, auténticas y periódicas las siguientes:

*1. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.*



*Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;*

*II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades.*

Pues bien, entre esos elementos, el mismo artículo 41, como lo iremos viendo, regula ampliamente el elemento del financiamiento de dichos partidos políticos.

Por ello, resulta necesario indicar que para nuestra Constitución los partidos políticos son agrupaciones de ciudadanos, son organizaciones de ciudadanos constituidos de manera formal conforme lo establece la ley, que cuentan con el correspondiente registro formal también; y que son consideradas como entidades de interés público.

Sin duda alguna, debido a esta caracterización de entidades de interés público es que la Constitución se muestra generosa con ellas y les reconoce el derecho a gozar de ciertas prerrogativas públicas, entre las que encontramos la prerrogativa del financiamiento público, en primer lugar; y luego también del financiamiento privado.

Los partidos políticos, añade esta Constitución, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional como tales organizaciones de ciudadanos.

## II. EL FINANCIAMIENTO: IDEAS GENERALES

¿Qué es el financiamiento de los partidos políticos?

Para contestar a esta interrogante, por un lado, hemos revisado lo que nos dicen varios diccionarios tales como el Diccionario de Uso Español; pero por otro lado, también regresaremos al texto del artículo 41 constitucional, para precisar lo que allí se entiende por financiamiento.

### 1. Según los diccionarios y los manuales.

El Diccionario mencionado dice que financiación es la acción y efecto de financiar y que financiar equivale a suministrar el dinero para una empresa.<sup>13</sup>

Como vemos, la definición de financiamiento se hace para el mundo empresarial y financiero. No se está haciendo esa definición para el mundo de los partidos políticos, aunque podríamos convenir en que, en el fondo y desde el punto de vista de las finanzas, los partidos políticos tendrían que estar manejándose como se manejan las empresas mercantiles y financieras, precisamente para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos que el Estado pone en sus manos.

Por ello, la siguiente definición de lo que es el financiamiento mercantil, que trae el Diccionario Jurídico de la Editorial Bayeta, también podría

---

<sup>13</sup>Moliner, María *"Diccionario de Uso Español"*, Editorial Gredos, 1994, Tomo I, pág. 1309.

aplicarse al financiamiento de los partidos políticos. Dice este Diccionario:

*Es la obtención de capitales con el fin de aplicarlos a la actividad de la empresa, tanto para adquirir nuevos bienes de producción como para compensar un saldo negativo de fondos. En general comprende todas aquellas actividades que permiten a la empresa acceder al capital necesario para el cumplimiento de sus funciones o para generar y estimular la actividad económica de la misma.<sup>14</sup>*

Existen diferentes tipos de empresas según su modo de actuar, que pueden ser comparables con el modo de actuar de un partido político, por ejemplo; hay empresas de tipo comerciales, lucrativas, privadas, nacionales, individuales, públicas, gratuitas, en fin, existen una gran gama de diferentes tipos de empresas y por lo tanto entre éstas y los partidos políticos hay bastantes semejanzas.

Haciendo una comparación con cada uno de los tipos de empresas y los partidos políticos resultaría que efectivamente, los segundos se manejan como empresas, se administran como empresas, se perfilan como empresas, siempre desde este punto de vista financiero, o de administración de sus recursos financieros.

Nuestra Constitución no nos ofrece una definición precisamente de lo que es el financiamiento. Pero sí nos dice que ese financiamiento es para una entidad de interés público. Esto es, los partidos políticos son entidades de interés público.

---

<sup>14</sup> Valletta, Maria Laura; *“Diccionario Jurídico”*, Buenos aires Argentina, Editorial Valletta, 2004, pág. 324

Por tanto, siguiendo la comparación con las empresas mercantiles, el financiamiento de un partido político deberá tener, por lo menos, las características que tiene el financiamiento de una empresa pública, de manera que se pueda vigilar, controlar y manejar con absoluta transparencia y en los términos y condiciones que determine la autoridad competente, que en el caso de los partidos políticos, es el Instituto Federal Electoral.

UNA EMPRESA	UN PARTIDO POLÍTICO
Cuenta con un capital ya sea público o privado.	Cuenta con financiamiento público y privado.
Presupone una contabilidad de gastos.	Debe contar con tesorería que lleve los gastos, para así mismo rendir los informes anuales de sus recursos al IFE.
Tienen bienes muebles e inmuebles.	Cuenta con bienes muebles e inmuebles.
Tienen trabajadores en distintas áreas.	Tienen trabajadores independientes al partido.
Cuentan con medios adecuados para su difusión en el mercado.	Tienen medios adecuados para la realización de sus fines.
Cuenta con una marca o logotipo para distinguirse de otros.	Cuenta con un logotipo de partido.

Esta semejanza, de alguna manera, se consolida mediante la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, al hablar de la personalidad de los partidos políticos, destaca la idea de que son entidades de interés público, por un lado; y, por otro lado, destaca la idea de que al mismo tiempo son personas morales privadas.

**“PERSONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN JUICIO DE AMPARO. Los partidos políticos, en forma similar al Estado, pueden obrar con un doble carácter: como “entidades de interés público” y**

*como personas morales de derecho privado. En el primer caso su acción proviene del ejercicio de las facultades de que se hallan investidos como partidos políticos (organización, funciones y prerrogativas) y en la segunda situación, obran en las mismas condiciones que los particulares, esto es contraen obligaciones y derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos. En la especie, dada la naturaleza del juicio del que emanan los actos reclamados (terminación del contrato de arrendamiento) resulta incontrovertible que el partido quejoso, al promover el juicio de garantías, no actuó como “entidad de interés público”, sino como persona moral de carácter privado.<sup>15</sup>*

Para nuestros propósitos, ello significa que los partidos políticos podrán, efectivamente, tener ingresos por financiamiento público, así como ingresos por financiamiento privado. Pero por la regulación de entidades de interés público que se les aplica, resulta que dichos partidos siempre tendrán la obligación de someterse a la fiscalización de la autoridad electoral respecto de todos sus ingresos, sean públicos o privados.

La idea que prevalece, hablando del financiamiento de los partidos políticos, es la de su carácter empresarial, en virtud de lo cual, un partido político deberá manejar su financiamiento como lo hacen las empresas mercantiles, es decir, sujetándose al régimen del financiamiento mercantil, teniendo que acatar, por otro lado, las reglas propias que para el caso determine la autoridad electoral. Tendrán acceso a los Bancos, por ejemplo, pero siguiendo los lineamientos que les imponga dicha autoridad electoral. De hecho esto es lo que previene la Constitución, como pasamos a ver.

---

<sup>15</sup>“Tesis 19. Amparo en revisión 179/81”. Jesús Guzmán Rubio; Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. 13 de mayo de 1981. Ponente: Guillermo Baltasar Alvear.

## **2. Según el artículo 41 constitucional.**

### **A) Derecho al financiamiento público y al financiamiento de origen privado.**

Este artículo establece, efectivamente, el derecho a favor de los partidos políticos a recibir tanto financiamiento público como privado; precisando que deberá prevalecer el financiamiento público sobre el de carácter privado. Y a continuación indica que será la ley secundaria la que regulará los pormenores a que se deberá sujetar el financiamiento de los partidos políticos.

De conformidad con la lectura que se le ha dado al texto que estamos estudiando, el derecho a gozar de financiamiento público se desprende de la siguiente leyenda que viene en la fracción II del mencionado artículo 41. Esta fracción dice:

*II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.*

Entre estos elementos, se incluye no sólo el acceso a los medios masivos de comunicación, sino también al financiamiento público, del cual se habla más adelante en esta misma fracción, regulándolo, presuponiendo el previo derecho a gozar del mismo, como lo estamos indicando nosotros y como se ha reconocido, sin ningún contratiempo, por parte de la autoridad electoral, que lo determina y lo otorga con toda puntualidad y normalidad.

Para nuestra Constitución el financiamiento de los partidos políticos tiene que ver con las aportaciones que el Estado está obligado a hacer a favor de dichos partidos políticos, con el carácter de financiamiento público; así como con la totalidad de los ingresos que puedan llegar a obtener dichos partidos de manera lícita, provenientes de cualesquier otra fuente de financiamiento permitida por la legislación electoral aplicable.

### **B) Clases de financiamiento: público y privado.**

El mismo artículo habla de un financiamiento a cargo del Estado, o de carácter público; y luego, cuando dice que se procurará que el financiamiento público deba prevalecer sobre el financiamiento privado, está reconociendo el derecho que tienen los partidos políticos para poder allegarse fondos de origen privado, que no estén prohibidos por la ley.

Como luego lo veremos, se prohíbe el recibir financiamiento de parte de las iglesias, o de sus ministros; lo mismo que de parte de alguna autoridad; también se prohíbe recibir financiamiento proveniente del exterior del país, etcétera. Así pues, este financiamiento de origen privado no debe provenir de una fuente prohibida por la ley.

### **C) Objeto del financiamiento.**

El financiamiento de los partidos políticos deberá emplearse necesariamente para cubrir los gastos derivados de las actividades ordinarias permanentes, las cuales se diferencian de aquellas otras

actividades tendientes a la obtención del voto ciudadano, pero que también son objeto legítimo del financiamiento partidario.

De conformidad con esta norma, el financiamiento para las actividades ordinarias permanentes se otorgará por anualidades; el monto correspondiente se estimará tomando en cuenta los costos mínimos de la campaña inmediatamente anterior al año para el cual se destinarán las aportaciones a que tienen derecho los partidos políticos; también se tomará en cuenta el número de diputados y el número de senadores a elegir; se tomará en cuenta el número de partidos políticos con registro, entre los cuales se hará el reparto de este financiamiento público; y por último, deberá tomarse en cuenta la duración que haya tenido la campaña de referencia.

Por otro lado, el financiamiento para la realización de las actividades tendientes a la obtención del voto ciudadano, es decir, para financiar las campañas de los procesos electorales, dice la norma constitucional que será equivalente a una cantidad igual al monto que se haya recibido por concepto de financiamiento para actividades ordinarias permanentes.

Repetimos, esto es lo que dice la norma constitucional. Sin embargo, la ley secundaria, es decir, el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales en vigor permite que esta suma sea multiplicada por dos, previa su actualización frente a la pérdida del valor adquisitivo de nuestra moneda.

No obstante la autorización para multiplicar por dos la suma correspondiente para cubrir las actividades ordinarias permanentes de un partido político, se debe recordar que las campañas en los procesos



electorales de referencia están sujetas a límites muy claros, precisos y rigurosos, de manera que, en la práctica, los grandes partidos reciben sumas muy superiores a lo que están autorizados a gastar en dichas campañas.

#### **D) Derecho de reembolso.**

Todavía la norma constitucional contempla el derecho que tienen los partidos políticos registrados a obtener un reembolso por parte del Estado, como parte del financiamiento público, cuando destinen parte de su financiamiento, público y privado, a la realización de ciertas actividades específicas, como serían las actividades de educación, de capacitación, de investigación de los problemas económicos, sociales y políticos de la nación, así como a actividades de carácter editorial.

La ley pretende premiar la realización de esta clase de actividades específicas con el reconocimiento del derecho a obtener un reembolso, que podría llegar hasta el 70% de la inversión realizada por el partido, repetimos, inversión hecha tanto del financiamiento público como del privado.

#### **E) Prevalencia del financiamiento público sobre el privado.**

Como ya lo hemos indicado, la norma constitucional establece el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado. Sin duda, con buen criterio, se pretende tratar de evitar los extremos de injusticia y de inequidad que pudieran darse de permitirse un

financiamiento privado no sujeto a este límite, o no sujeto a la prohibición de recibir financiamiento de empresas mercantiles, etcétera. La norma constitucional insiste en que el financiamiento público, en todo caso. Deberá proporcionarse a cada partido en términos de equidad.

### **3. Referencia de Derecho comparado.**

Para finalizar este capítulo introductorio, o de ideas generales, queremos hacer una breve referencia de Derecho comparado, mostrando lo que sucede en Inglaterra, en Estados Unidos y en Canadá en esta materia del financiamiento de los partidos políticos.

#### **A) El caso de Inglaterra.**

En este país, las primeras medidas legislativas adoptadas para controlar los gastos e ingresos de los partidos políticos se remontan a finales del siglo XIX. Estas medidas adoptadas fueron específicamente de dos tipos:

- 1.-limitación de los gastos electorales y
- 2.-limitación o prohibición de determinadas contribuciones privadas.

La medida de limitación de los gastos electorales, tiene su origen en la legislación británica de finales del siglo XIX, e imponía a los candidatos una cantidad límite para todos los gastos electorales, esto era para evitar los problemas de corrupción que se daban, expresados en la

compra directa de votos por parte del candidato, esta medida constituía una vía para reducir las necesidades económicas de las fuerzas electorales y con ella atenuar su dependencia con las fuentes privadas de financiamiento que a menudo eran grupos que tenían intereses para el futuro con los próximos servidores públicos.

La segunda medida de la limitación y prohibición de determinados tipos de contribuciones privadas, es característica de la legislación norteamericana. El objeto de estas limitaciones han sido no solo las donaciones provenientes de individuos particulares sino también de empresas y sindicatos, funcionarios públicos, empresas ligadas a la Administración pública y a individuos u organizaciones de extranjeros<sup>16</sup>.

Todas estas limitaciones y prohibiciones señaladas han recibido en algunos países un tratamiento fiscal especial, dichas medidas han consistido en determinadas cargas impositivas sobre donaciones políticas que superan ciertas cantidades o por el contrario en diferentes formas de beneficios fiscales para los contribuyentes.

Como en todo Estado, siempre ha existido la corrupción, y en la Gran Bretaña a finales del siglo XIX no era la excepción, ya que los candidatos a puestos de elección popular debían sobornar a los votantes, debían incluso en determinado momento pagar el transporte que llevaría a los posibles votantes a los lugares de votación.

Y todos estos gastos debía afrontarlos el candidato, incluyendo el pago a los funcionarios públicos encargados de recibir la votación, y para

---

<sup>16</sup>Castillo, Pilar, Del; *“La financiación de Partidos Políticos en las democracias occidentales”*; Madrid, Editorial Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985, Pág. 12-15

esto, debía contar con suficiente presupuesto o era seguro que no ganaría un lugar en la administración pública.

Ahora bien, como estas viejas formas de corrupción se hacían cada vez más onerosas para los candidatos, debido al crecimiento del aparato electoral, resultó que solamente podían competir en dichos procesos electorales las clases acomodadas, llegando dichas clases a dominar y a controlar la composición de la misma Cámara de los Comunes.<sup>17</sup> Incluso se le llega a denominar a esta etapa, que se da hacia el año de 1880, como la era aristocrática de la financiación política británica.<sup>18</sup>

En este mismo año de 1880 hubo elecciones y se caracterizaron por ser unas de las más caras y corruptas, lo que propició que se hiciera una revisión de las normas (que eran escasas) existentes sobre las campañas electorales, esto se llevó a cabo con el apoyo de liberales y conservadores de la Cámara y la cual concluyó con la aprobación de la Corrupt and Illegal Practices Act de 1883, acta que se puede considerar como el antecedente principal de la legislación británica sobre los aspectos económicos de las campañas.

Esta nueva ley prohibía y al mismo tiempo definía los gastos en los que podrían incurrir los candidatos, estos gastos que se prohibieron fueron, entre otros, los siguientes:

- 1.- Los derivados de la facilitación de bebidas
- 2.- Uso de bandas de música en los mítines
- 3.- De los transportes de los electores en el lugar de la votación.

---

<sup>17</sup> Idem. pagina 15

<sup>18</sup> Idem. pagina 16

Por primera vez se introdujeron límites en las cantidades de dinero de las que podrían disponer los candidatos en las campañas, límites que se determinarían en función del número de electores en cada distrito.

Con esta nueva legislación, el costo de las campañas se redujo drásticamente ya que el cumplimiento de la misma era bastante riguroso, pues había la posibilidad de que el candidato contrario pudiera presentar una *elección petición*, es decir un recurso jurídico, que podría traer como consecuencia, si se recurría a éste en caso de algún descontento en las votaciones o gastos de campaña, de que los tribunales anularan el resultado de las elecciones.

El gran triunfo que tuvo esta ley se debió en gran medida también a otros factores, por ejemplo, a la decadencia que había en la economía de la aristocracia terrateniente, ya que venía pasando por dificultades económicas y las capacidades que tenían para comprar votos era cada vez más pequeña.

Otro factor preponderante para acatar la legislación fue el hecho de que como el electorado era cada vez más numeroso, es decir, ya no eran miles sino millones de posibles votantes, esta posibilidad que existía de comprar los votos se fue mermando, hasta ser casi imposible.

Un tercer factor, fue el hecho de que en los partidos se comenzó a tener más disciplina entre los miembros. Se comenzaron a institucionalizar y por consiguiente era un poco más difícil tener prácticas corruptas.

Un último factor, pero no menos importante que los anteriores fue que la ley exigía que en el cumplimiento de los gastos debían tener voluntarios proporcionados por las organizaciones locales, para observar que los gastos fueran realizados conforme a la legislación.

## **B) El caso de los Estados Unidos.**

En los comienzos de la segunda década del siglo XX, la legislación electoral norteamericana siguió el ejemplo de las normas británicas, incorporando ciertas limitaciones de los gastos en los que podían hacer los candidatos en sus campañas electorales.

De hecho en las elecciones presidenciales de 1904, se presentaron numerosas protestas contra la campaña del entonces candidato Roosevelt. Según las protestas y denuncias, se mencionaba que gran parte del financiamiento de su campaña provenía de las grandes corporaciones mercantiles y que, además, parte de ese financiamiento era transferido al partido republicano.

Por estos motivos, en los años siguientes, se desarrolló un movimiento a favor de una legislación que limitara los gastos de las campañas políticas: primero, se estableció, efectivamente, la prohibición a las empresas mercantiles y a las demás asociaciones hacer aportaciones a favor de los candidatos; y, en segundo lugar, se estableció la obligación de los partidos políticos de publicitar, no sólo los montos gastados en sus respectivas campañas, sino también el origen de sus ingresos.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Idem. Página 22-24

Así fue cómo para el año de 1911, la ley terminó limitando los gastos que se podían llevar a cabo, al mismo tiempo que se le daba la facultad al Congreso para regular las elecciones primarias y las actividades para la elección de candidatos.

Sin embargo, para 1912 el Suprema Corte declaró la incompetencia del Congreso para legislar sobre esta materia.

Con estos antecedentes, en el año de 1925 se aprobó la ley: *Federal Corrupt Practice Act*. En esta nueva legislación se elevaron las cantidades autorizadas como límite para las candidaturas del Senado y para la de los representantes. Sin embargo, nunca se respetaron estos límites, tal vez porque actuaban como topes cifrados sobre cantidades pequeñas, que no se respetaban; y tal vez porque la misma ley, al autorizar las aportaciones provenientes de personas particulares y de los mismos candidatos, de hecho permitía que se burlara la prohibición de los topes.

### **C) El caso de Canadá.**

En Canadá se intentó establecer limitaciones parecidas a las que habían tenido lugar en Inglaterra y en los Estados Unidos. Pero tardaron muchos años en ser admitidas.

No fue sino hasta el año de 1963 que aparecieron las primeras medidas para limitar los gastos de las campañas políticas en la Provincia de Québec y poner orden en esta clase de actividades: se procedió al reconocimiento legal de los partidos políticos; se aceptó el otorgamiento

de financiamiento público, y desde luego se establecieron limitaciones de diversa índole: sobre los gastos máximos autorizados para cada campaña, así como prohibiciones para recibir aportaciones de entidades mercantiles.

El ejemplo de Québec pronto fue tomado en otras provincias, hasta que en el año de 1964 el gobierno federal asumió la responsabilidad de legislar sobre estos extremos, de manera que se redujo el período de campaña a cuatro semanas; y efectivamente se redujeron los gastos autorizados para las campañas, que consistía en que en cada Distrito se podría gastar un dólar canadiense por cada uno de los 15,000 primeros nombres de las listas preliminares de electores y 50 centavos por cada uno de los siguientes 10,000, más 25 centavos por cada elector que pasara de los 25,000, esta norma se aplicó en 1979 y 1980.<sup>20</sup>

Como mera curiosidad, si el método canadiense se empleara en nuestro país, tendríamos los montos más bajos a partir de lo gastado en el proceso electoral del año 2006.

Por ejemplo la medida adoptada en Canadá podría tornarse de la siguiente manera en nuestro país:

Que se redujera el tiempo de campañas a tres semanas, así como el monto de financiamiento de gastos de campaña.

---

<sup>20</sup> Ob. Cit.



Que por cada uno de los 300 Distritos existentes en nuestro país, se gastaran solo \$4 pesos por cada voto. (Tomamos al azar, la misma cantidad que emplea la República de Chile en el gasto empleado para un voto).

\$ 4 pesos de base, por el 100% del Padrón Electoral<sup>21</sup>, mas-

\$3 pesos por el 30% del padrón electoral, si vota, más-

\$2 pesos por el siguiente 20%, si vota, mas-

\$1 peso por el siguiente 20%, si vota, mas-

\$1 pesos por el siguiente 20%, si vota, mas-

\$.50 C por el 10%, restante si vota.

---

\$11.50 pesos X voto;      100% del padrón electoral

Lo que se provocaría con este costo sería:

1.- Hacer verdaderamente intenso el trabajo político del candidato, es decir trabajar en su campaña con mayor rapidez.

2.- Invertir menos gasto público en los partidos políticos. Es decir hay otras prioridades en el sector público como salud y educación que deben ser mejor atendidas y para tal efecto necesitan mayor presupuesto.

3.- Los gastos de las campañas electorales tendrían un mayor nivel de organización y el dinero sería mejor invertido, por lo tanto el

---

<sup>21</sup> Actualmente el Padrón Electoral tiene en sus listas a 71 millones de 350 mil 976 mexicanos inscritos.

financiamiento de los partidos políticos estaría más cuidado por parte de los propios candidatos y no habría tanto derroche como lo hemos visto en nuestro país.

4.- Se aumentaría quizás el ánimo de los electores de ir a votar y por ende habría mayor votación.

#### **4. RESUMEN.**

Hemos tratado de presentar las líneas generales de nuestro tema en estudio, recordando lo que son los partidos políticos; recordando también lo que es el financiamiento.

Lo hemos visto a la luz de los diccionarios y manuales, que están más a la mano; lo mismo que a la luz de la doctrina de algunos autores, citados a modo de ejemplo. Y, por otro lado, hemos hecho la referencia general de cómo la Constitución política regula el financiamiento de los partidos políticos.

La Constitución considera a los partidos políticos como asociaciones estables, que gozan de registro por haber cumplido con los requisitos establecidos en la ley secundaria, creadas al amparo del derecho de reunión y de asociación previsto en el artículo 9 constitucional. Y considerados ya como partidos con registro, la Constitución los considera como entidades de interés público y les reconoce varios e interesantes derechos a su favor, entre los cuales sobresale el derecho a recibir financiamiento público de parte del Estado.

Pasamos ahora, al examen detallado del régimen constitucional y legal a que está sujeto este financiamiento, que es el tema central de nuestra Tesis.

## **SEGUNDO CAPITULO**

### **EXAMEN DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL**

#### **I. PRESENTACIÓN DEL TEMA**

Ya hemos visto algunos conceptos generales de nuestro tema, que sin lugar a dudas servirán para comprender mejor los aspectos electorales en los cuales estamos enfocados; sin embargo consideramos también importante hacer un examen de manera general de las reformas que ha sufrido el artículo 41 constitucional, a manera de poder entender mejor los cambios en la estructura electoral.

En dichas circunstancias es menester abordar este artículo de manera general desde sus inicios hasta el día de hoy.

Como ya lo mencionamos anteriormente, la Constitución ha tenido varias reformas en materia electoral; entre éstas destacan las reformas al texto del artículo 41, las cuales estudiaremos hasta llegar al texto vigente.

#### **II.- EL TEXTO TRADICIONAL**

*Para empezar recordemos que el contenido tradicional del artículo 41, era el siguiente:*

*Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las*

*particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir en las estipulaciones del Pacto Federal.*

Como podemos observar, en la constitución de Querétaro de 1917, este artículo constaba de un párrafo consistente en la soberanía del Estado.

En éste estudio al artículo en mención, se expondrán de manera meticulosa todos y cada uno de los proyectos de reformas al mismo, aunque no tenga relación directa con los partidos políticos hasta antes de 1977; se hará solo para hacer el estudio más completo e interesante y así el lector podrá comprender mejor sus antecedentes.

Así mismo haremos una breve referencia de otros artículos reformados y que se relacionan con el artículo 41 constitucional ya que cada uno de éstos juega un papel importante en la forma de ejercer la soberanía popular del cual nos habla el primer párrafo del artículo 41 Constitucional.

En este párrafo que encontramos en el artículo 41, podemos apreciar la tesis que se generó sobre el régimen federal mexicano, se encuentra la teoría de la descentralización política; esta idea consiste en que el pueblo una vez tomada sus propias decisiones sobre su existencia política y plasmadas en el documento constitucional, va a ejercer la suprema potestad mediante los órganos del poder por él creados<sup>1</sup>.

En este párrafo nos encontramos también con la idea de que el pueblo ejercerá su soberanía por medio de los poderes de la Unión, es decir, el

---

<sup>1</sup>“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Artículo 41, pág. 105-106, comentario de Amador Rodríguez Lozano, México, 1985.

pueblo delega a ciertos órganos la facultad de actuar en su nombre por medio de sus representantes.

De tal modo que es quizá ese el motivo por el cual los legisladores agregaron a este artículo lo referente a los partidos políticos, ya que a partir del voto, la idea es que el ciudadano tiene el derecho a escoger a sus gobernantes y otorgar así el poder que dimana del pueblo.

A manera de referencia al respecto decía Rosseau en *El Contrato Social*:

*La representación política, es un producto de la Edad Media, nos viene del gobierno feudal, donde la asamblea popular gobernaba directamente en la plaza pública sus órganos políticos.<sup>2</sup>*

Esta idea expresada por el autor, es el concepto más claro de la soberanía del pueblo, sin embargo, es de observar que el mismo Rosseau reconoció que esta soberanía tan limpia y clara solo se podía practicar en Estados pequeños, donde la poca población en su gran mayoría podía asistir a las asambleas; en cambio en los Estados más grandes era casi imposible que la gente asistiera por diversas razones, por tal motivo, se creía necesario, poner el ejercicio de la potestad pública y particularmente de la potestad legislativa, en manos de órganos especiales, especialmente de una asamblea de delegados elegidos por los propios ciudadanos; por lo tanto el pueblo tendría que nombrar a sus representantes.

---

<sup>2</sup> Rousseau, Jean-Jacques, "El Contrato Social o Principios de Derecho Político", Madrid, Editorial Tecnos, 1988, pág.102-125.

Ahora bien, no todo esta dicho respecto a la soberanía, ya que podemos ver a distintos autores que no podrán estar de acuerdo con lo ya mencionado.

Habiendo hecho tal comentario, pasemos a recorrer la historia de este artículo.

Como primer antecedente para la reforma de este artículo, encontramos que desde 1811, en el artículo 5º de *Los Elementos Constitucionales*, elaborados por Ignacio López Rayón, se establecía que la soberanía dimanaba del pueblo y que residía en una persona, en este caso de Don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.

El segundo antecedente se observa en el artículo 5º del documento *Los Sentimientos de la Nación*, elaborados por José María Morelos y Pavón, sugeridos para la Constitución de 1814, en este documento se decía que la Soberanía dimanaba del pueblo, el pueblo la depositaba en sus representantes dividiéndose los poderes de ella en ejecutivo legislativo y judicial y éstos a los demás que debían ser *sujetos sabios y de probidad*<sup>3</sup>

El tercer antecedente se observa en el *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana* de fecha 16 de mayo de 1823, que aseguraba que la soberanía era inalienable, imprescriptible y que podía ejercer sus derechos de diverso modo y que de esta diversidad surgían diferentes

---

<sup>3</sup>“*Derechos del Pueblo Mexicano*”, México a través de sus Constituciones, antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional. Tomo VI, Cámara de Diputados, México 1985, pág. 3-44. del art. 41

formas de gobierno. Establecía además que la nación ejercía sus derechos por medio de los ciudadanos que elegían a su cuerpo Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Tenemos un cuarto antecedente del *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* de fecha 31 de enero de 1824, en esta acta se menciona que las partes integrantes de la Nación, son Estados Independientes, libres y soberanos y que solo a su administración y gobierno interior corresponde determinar su cauce.

Un quinto antecedente se observa en el artículo 2º del *Acta de Pronunciamientos de la Villa de Cuernavaca*, de 25 de mayo de 1834, en este documento se establecía que bajo la voluntad del pueblo y a su consentimiento, todas las leyes emanadas fuera de ese círculo debía declararse nulas, no se les debía dar ningún valor ni efecto.

El sexto antecedente le corresponde al artículo 24 del voto particular de la minoría de la *Comisión Constituyente de 1842*, donde se establecía que la administración interior de los Estados, sería enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén ligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal.

Un séptimo antecedente se puede observar en el *Plan de Ayutla*, proclamado por Florencio Villarreal el 1º de marzo de 1854, en este plan se mencionaba que dicho documento serviría para cada parte del territorio nacional y que *La Nación es y será siempre una, sola indivisible e independiente*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Ídem pág. 46



El octavo antecedente le corresponde al artículo 47 del *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana* de fecha 16 de junio de 1856, en donde se establecía que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de su competencia y por los Estados por lo que toca a su régimen interior pero sin contravenir con el pacto federal.

El noveno antecedente lo vemos en el propio artículo 41 de la *Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857*, en este proyecto se expresaba que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de su competencia y por los Estados en lo que tocaba a régimen interior, que en ningún caso podía contravenir en lo estipulado por el pacto federal.

El décimo y último antecedente fue el Proyecto de Constitución elaborado por Venustiano Carranza de fecha 1º de diciembre de 1916, en el cual se establecía que el pueblo ejercía su soberanía por medio de los Poderes de Unión y en los casos de su competencia y por los Estados en lo que tocaba a régimen interior, pero que en ningún caso podía contravenir en lo estipulado por el pacto federal.

Como se puede ver, los antecedentes para la formación de este artículo, fueron numerosos y en ningún caso se ajustaba a la necesidad del pueblo para ejercer su soberanía, fue hasta la constitución de 1917, que se votó por la reforma al artículo 41 después de los debates que surgieron sobre este concepto.

Como podemos ver las modificaciones al artículo 41 Constitucional, trataban el asunto del ejercicio de la soberanía en nuestro país, y fue hasta 1977 cuando se incorporaron a éste tres párrafos en los cuales ya se determinaba el concepto de partido político, su objeto y fin, así como sus derechos.

### **III.- EXAMEN DE LAS REFORMAS**

#### **1.- La reforma de 1977.**

El 6 de octubre de 1977, se presentó un paquete de reformas a 16 artículos de la Constitución, entre los que figuraba por supuesto el artículo 41, todos estos artículos en general tienen una gran relación entre si, ya que cada reforma que se formulaba guardaba una visión directa a la constitución de nuevos puentes para la democracia a la que se aspiraba en esos momentos y que al lograrse, causaron gran revuelo en la vida política del país, institucionalizando las formas de participación ciudadana.

Posteriormente el 6 de diciembre de 1977, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación dichas reformas al artículo 41 Constitucional, incluyendo las otras 16 que en su mayoría llevaban un fin eminentemente político y con cierta conexión respecto al juego de la democracia que pretendían iniciar con dichas reformas. Por tal motivo a ese conjunto de reformas constitucionales se le llamó *La reforma política*.

Esta reforma al artículo 41 consistió en agregar a dicho precepto por primera vez aspectos sumamente importantes para los partidos políticos existentes y para los próximos a construirse: se considera a los partidos políticos entidades de interés público; se les reconoce el derecho a recibir nuevas e importantes prerrogativas para la realización de los fines que les son propios; y por último, se hace referencia a la conveniencia de que puedan recibir financiamiento público.

### **A) Los partidos como entidades de interés público.**

Este punto constituye para la reforma en primer lugar, un punto crucial toda vez que se les otorga constitucionalmente su naturaleza jurídica a los partidos políticos, que fueron definidos como *entidades de interés público*.

Esta reforma sostiene el principio de pluralismo ideológico, abriendo nuevos caminos para una diversidad de pensamientos políticos, así como nuevos partidos sustentados en la propia Constitución como necesarios para encaminar un verdadero Estado democrático.

Se hizo indispensable, la creación de novedosos caminos para la aparición de nuevos partidos políticos que figuraran en la vida política del país y que compitieran en los procesos electorales, era primordial si se quería hablar de un México democrático.

Por dicha razón, se optó por conceptualizar a estas organizaciones sociales como *entidades de interés público* que cumplieran, claro, con los requisitos que la ley establecía, (y la misma doctrina), para figurar

como partidos políticos, esto es, tratar de ser una organización durable; suponer una organización completa; tener la voluntad de ejercer el poder en forma exclusiva o compartida y buscar el apoyo popular; síntomas indiscutiblemente de un partido político.

La idea de elevar a los partidos políticos a la jerarquía del texto Constitucional, era porque en esos momentos de voluntad política, se consideraba que así se aseguraría su presencia como factores determinantes en el ejercicio de la soberanía popular y en la existencia del gobierno representativo y que contribuía a garantizar su libre y pleno desarrollo.

Así mismo, otorgándoles esta categoría a los partidos políticos, el mismo Estado se obligaba y por escrito a colaborar con todos los elementos mínimos y necesarios a cada uno de estos entes para su desarrollo óptimo en las acciones tendientes a ganar simpatizantes.

### **B) Se otorgaron nuevas prerrogativas.**

El siguiente punto importante de la reforma hacía referencia a la gama de prerrogativas que eran conferidas a los partidos políticos para hacer su función caracterizada como actos de interés público.

Se garantizó en esta reforma, que sería permitido a los partidos políticos difundir con amplitud sus principios, tesis y programas, así como los análisis y opiniones que formularan respecto de los problemas de la sociedad, para tal acción se estimó necesario otorgar el acceso

permanente a la radio y televisión sin restringirlo en los periodos electorales.

### **C) Posibilidad de financiamiento por parte del Estado.**

Se garantizó también que en los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales contarían, en forma equitativa, con un mínimo de elementos, para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Particularmente, los puntos antes mencionados fueron la parte total de la reforma al artículo 41 de la Constitución, que sirvieron como trampolín para seguir con las reformas en este tema.

Las reformas realizadas a los artículos 6º, 51, 52, 53, 54, 60 y por supuestos al 41, se proponían establecer nuevas condiciones para la existencia de un sistema de partidos más activo y que ayudaran a la composición de nuevas corrientes ideológicas con los elementos proporcionados por el propio Estado; crear un procedimiento electoral más auténtico en la medida en que las necesidades de la política existente lo pedían y lograr una composición de la Cámara de Diputados de mayor representatividad desde el punto de vista de la pluralidad de ideas que en el país coexisten.

En tanto que el artículo 97 que también fue reformado sirvió para determinar la competencia de manera exacta de la Suprema Corte, haciendo que el párrafo tuviera mayor entendimiento en el contexto que se deseaba aplicar; sin embargo, hemos visto que dicho párrafo, se

encuentra todavía en una gran discusión por algunos concedores del derecho electoral ya que la Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión y dichos resultados de la investigación se darían a conocer a los órganos competentes, pero sin formar parte en la controversia electoral.

#### **D) He aquí el texto definitivo de la reforma.**

Después de la reforma de 1977 el artículo quedó de la siguiente manera:

*Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir en las estipulaciones del Pacto Federal.*

*Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.*

*Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.*

*Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.*

*En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos, para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.*

*Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.*

## **2.- Reforma de 1990**

El 1º de diciembre de 1988, después de tomar posesión como presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, convocó a todos los partidos políticos para llegar a un acuerdo y realizar una reforma electoral que diera certidumbre, imparcialidad y limpieza a las elecciones que simplemente en ese año no se había dado.

Teniendo en cuenta que sus elecciones habían carecido de lo que ahora proponía y al ver un gran descontento social, fue que sagazmente citó a los grupos políticos para dichos efectos; podría decirse que quiso subsanar el fraude electoral que se cometió y, apoyándose en la incipiente legalidad electoral que ya conocía, alentó en un momento dado la modificación a la Constitución para dar mayor autenticidad a los procesos electorales siguientes, y quedar en la historia como un gobierno preocupado por fomentar la democracia.

Sin embargo la realidad es que trató de calmar las inconformidades de los grupos de oposición que existían por *la caída del sistema* que se había presentado en los comicios electorales y en el cual solo se utilizó el procedimiento electoral para tratar de justificar la legalidad de su gobierno.

Después de que el gobierno Federal, sostuvo a través de la Cámara de Diputados, reuniones públicas, conferencias, audiencias públicas y mesas redondas con analistas políticos, periodistas, abogados, investigadores y representantes de los partidos políticos interesados por colaborar en una reforma política, constitucional y electoral que le hacía falta al país a causa del fraude que se había realizado en los comicios electorales de 1988, es que se llegó por fin a una iniciativa que por principio de cuentas deseaba reforzar con el carácter de autónomo a los organismos electorales, profesionalizar la prestación del servicio público electoral y ampliar la composición del Senado.

Para el 14 de agosto de 1989, los legisladores del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron a la Cámara de Diputados un proyecto de reformas a los artículos 5, 41, 53, 54, 56, 57, 58, 60, 63, 73, y 77 de la Constitución.

Las reformas que se proponían para el artículo 41 de la Constitución consistían en cuatro puntos básicamente:

#### **A) Creación del Instituto Federal Electoral.**

Muy acertadamente la iniciativa se pronunciaba por la necesidad de crear un organismo público electoral, es decir, el Instituto Federal Electoral como un organismo autónomo, que organizara las elecciones; que se manejara en sus decisiones de manera objetiva, sin permitir que ningún partido político influyera en sus determinaciones electorales; se proponía un organismo descentralizado, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y con autonomía en sus gestiones.



Dado que los organismos electorales que había para esa fecha, carecían de estructura orgánica y administrativa, es por lo que se hacía más importante y necesario estructurar a estos organismos a nivel federal para que pudieran desarrollar con mayor veracidad sus funciones.

En esta iniciativa se señalaba a un organismo público con órganos de dirección cuya composición y funciones estarían señalados en la ley electoral, dentro de la nueva composición del Instituto Federal Electoral, se encontraban nuevos órganos de: Dirección, Ejecutivos, Técnicos y de Vigilancia.

El nuevo órgano Superior de Dirección se integraría por Consejeros y Consejeros Magistrados, designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes de cada partido político.

Los órganos ejecutivos y técnicos podían disponer del personal calificado para prestar el servicio profesional electoral.

Los órganos de vigilancia se integrarían mayoritariamente por representantes de los partidos políticos.

Por otro lado a pesar de que estos organismos existentes eran mencionados en la ley como organismos permanentes, lo cierto era que solo actuaban cuando había procesos electorales, olvidándose de tajo su permanencia y dando lugar a irregularidades y falta de continuidad

en los trabajos realizados, por lo que también se hacía verdaderamente obligatoria su permanencia.

Era claro que en 1990 el país necesitaba una gran reforma que combatiera las lagunas legales que cada vez se hacían más vistosas en materia electoral, ya que el país se encontraba inmerso en un gran descontento ciudadano y exigía una mayor claridad en el voto popular, pues existía una enorme desconfianza hacia sus instituciones electorales, de tal modo que, fue necesario reestructurar la propia ley, así como los organismos electorales, asistiendo a la imparcialidad y la claridad con la que debía manejarse la organización y preparación de los procesos electorales que se encontraba hasta ese momento a cargo de la propia Cámara de Diputados y que actuaba como juez y parte en la calificación de las elecciones.

Las discusiones de la Cámara de Diputados tenían como punto central la idea de que las funciones electorales tales como organizar los procesos electorales era, hasta ese momento, una función estatal y lo que se pretendía lograr por parte de la oposición era precisamente evitar que el gobierno federal metiera las manos en cualquier proceso de selección.

En el caso contrario, lo que establecía el Partido Revolucionario Institucional era que consideraba congruente que en todos los comicios electorales participara el Poder Ejecutivo y el Legislativo; por lo que se levantaron varias voces en contra de dicha afirmación, asegurando que ya se estaba decidiendo antes de ser votado, que los actos del proceso electoral debían estar organizados por el Ejecutivo y el Legislativo y que por consiguiente esto era una función estatal.

Con estas inconformidades de la reforma electoral, algunos miembros del partido de oposición consideraron que lejos de coadyuvar a una reforma para el fortalecimiento de la democracia se alejaba de la exigencia ciudadana.

En tal situación se pronunció la diputada Amalia García Medina, al afirmar que los nuevos organismos electorales no debían estar dispuestos para garantizar las posiciones e intereses de un grupo o partido, sino para salvaguardar la soberanía del pueblo.

Sin duda alguna el acuerdo entre el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática respecto a la participación del gobierno Federal en los órganos electorales fue casi nulo, por lo que la misma diputada cuestionó abiertamente en los debates a dichos partidos para que mostraran qué compromisos existían entre los dos primeros para llegar a ese convenio, y no apuntar a la credibilidad e imparcialidad que demandaba la sociedad de los órganos electorales existentes<sup>5</sup>.

Al término de los debates en el Congreso y de alrededor de 11 meses de discusiones entre legisladores, por fin se votó por la reforma que había propuesto el Partido Revolucionario Institucional a pesar de que el Partido de la Revolución Democrática, se pronunció siempre en contra de dicha modificación a la Constitución; manifestando que conforme a las sesiones y las audiencias públicas realizadas en la Cámara de Diputados, sí era necesaria una reforma constitucional, pero con un carácter de verdadero beneficio a la democracia y a la sociedad,

---

<sup>5</sup> “*Diario de Debates*” de fecha 19 de agosto de 1990.

para evitar las experiencias de los acontecimientos del 6 de julio de 1988.<sup>6</sup>

### **B) Los principios rectores de la actividad electoral.**

Es importante hacer mención que a este nuevo organismo que se proponían crear, se le agregaron ciertos principios rectores, con los cuales se debía manejar cotidianamente a partir de sus funciones, dichos principios eran:

- De certeza.
- Imparcialidad.
- Legalidad.
- Objetividad; y
- Profesionalismo.

Estos principios que debían regir la actividad electoral, fueron elevados al rango constitucional en esta reforma, para asegurar así, que cada uno cumpliría un papel importante en los procesos electorales siguientes.

Fue entonces que en los debates realizados en la Cámara de Diputados, estos principios tuvieron una gran aceptación, mencionando que el principio de certeza *aseguraba la continuidad republicana de la vida institucional...*, la imparcialidad era *inherente al estado de derecho y a los poderes que ejercen sus atribuciones...*, y que el principio de

---

<sup>6</sup> “*Diario de Debates*” de fecha 19 de agosto de 1990

*objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estuvieran diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral...”<sup>7</sup>*

Es así como se mencionaba que dichos principios ayudarían a cumplir eficazmente las actuaciones del nuevo organismo electoral.

### **C) Sistema de medios de impugnación.**

En este paquete de reformas a la Constitución, se presentó también, una nueva garantía de medios de impugnación que estaría al alcance de todos los partidos políticos, los ciudadanos y de los propios candidatos a puestos de elección popular.

Este nuevo sistema de medios de impugnación en materia electoral resultaba innovador para el país, pues se otorgaba la posibilidad de tener una ley y un órgano facultado y especializado en esta materia, para dirimir las controversias existentes por diversas causas en los resultados electorales; de igual modo se presentó a este tribunal con una estructura desconcentrada por medio de salas regionales, con el propósito de que la justicia electoral se hiciera más rápida y segura.

Este nuevo sistema creado daría definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizaría que los actos y resoluciones electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad.

---

<sup>7</sup> Exposición de motivos de la reforma Constitucional presentada el 14 de agosto de 1989, Diario de debates, año I, No 33, Pág. 20.

## **D) Creación del Tribunal Electoral.**

Se pugnó también por la creación del Tribunal Electoral, como máxima autoridad jurisdiccional especializada en la materia; arguyendo que dicho Tribunal funcionaría en pleno o salas regionales y que resolvería en una sola instancia, así mismo se dispuso, que contra sus resoluciones no procedería ningún juicio ni recurso alguno, sin embargo aquellas resoluciones dictadas después de la jornada electoral solo podrían ser revisadas y/o modificadas por los Colegios Electorales, las cuales serían también definitivas e inatacables.

Para la composición de este Tribunal, se mencionaba que se contarían con Consejeros magistrados propuestos por el Poder Ejecutivo Federal y que debían satisfacer los mismos requisitos que señala la Constitución para el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Posteriormente, se crearon las normas que regularían cada uno de los organismos creados, como es, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Orgánica del Tribunal Electoral.

## **E) Texto definitivo de la reforma**

*DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, j 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y*

se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

### **DECRETO**

"La Comisión Permanente del Honorable Congreso General, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara aprobadas las reformas a los Artículos 5, 35 Fracción III, 36 Fracción I, 41, 54, 60 y 73 Fracción VI, Base 3a. y derogados los Artículos Transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

Artículo 41 ..... :-  
Los partidos.....  
Los partidos.....  
Los partidos .....  
En los procesos .....  
Los partidos .....

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga de ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos

*de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.*

*El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.*

*La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de, los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.*

*El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los Artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.*

*Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no*



*podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.*

### **3.- Reforma de 1993**

*Con la nueva legislación electoral expedida en 1990, se realizaron las elecciones federales de 1991, en donde igual que ahora, se impugnaron los resultados por los partidos de oposición, dejando ver, que la legislación no se encontraba suficientemente estructurada para las elecciones de 1994, y que si no se hacía algo al respecto, dicho proceso electoral sería cuestionado y deslegitimado nuevamente por los ciudadanos.*

Por tal motivo y con visión política futura, fue que el mismo gobierno y los partidos políticos acordaron llevar al debate este asunto, para encontrar soluciones de nuevas normas que ayudaran a tener un proceso electoral limpio.

El 19 de agosto de 1993, se presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa por el cual se reformaban distintos artículos Constitucionales, entre los que figuraba nuevamente el artículo 41 y el cual sería punto de discusión.

Las modificaciones al artículo en mención respecto al financiamiento de los partidos políticos, tocaron esencialmente los siguientes puntos a saber:

**A) Se reconoce el derecho a recibir financiamiento público.**

Esta reforma consistió en la adición de un nuevo párrafo sexto, en el artículo 41, recorriéndose los que se encontraban en ese lugar. En este nuevo párrafo se enunciaba que la ley establecería las nuevas reglas a las que se sujetaría el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

Es así, como también se establecen las bases para que el Código Electoral de ese año, regulara el financiamiento público y por primera vez también el financiamientos privado de los partidos políticos, estableciendo, límites y prohibiciones respecto a sus campañas electorales.

Con esta reforma se constituyó también, un esfuerzo inicial para facultar al órgano electoral a iniciar la averiguación del origen de los recursos privados de los partidos políticos, sin embargo, esta reforma no fue suficiente, de tal manera que fueron necesarias las reformas que en años posteriores se dieron.

Aunado a esta situación, en las discusiones parlamentarias se hicieron escuchar distintas voces que en las reformas pasadas ya se habían pronunciado. Entre ellos algunos representantes del grupo parlamentario del Partido Popular Socialista, que destacaban su participación en el sentido de querer fortalecer mayormente la presencia de los partidos políticos más pequeños en los medios de comunicación y de otorgar mayores elementos para las actividades de los partidos

políticos minoritarios, para que estos elevaran sus posibilidades de presencia en el país.

En sí la propuesta que este grupo parlamentario planteaba era la necesidad de garantizar a los partidos políticos de una manera igualitaria su presencia en los medios de comunicación, así como otorgar todos los elementos necesarios para la movilización de estos a nivel nacional y por último determinar una nueva organización del órgano responsable de la conducción, organización y calificación de los procesos electorales existentes ya que no estaban de acuerdo con la forma existente de la legislación de ese año.

Como ya se había visto, las reformas Constitucionales pasadas evidentemente no habían llenado las expectativas y necesidades del marco de la democracia, ya que se seguía respirando un clima de inconformidad entre los legisladores de la oposición, entre la sociedad y sus gobernantes y entre las mismas instituciones que deterioradas por el clima político existente se hacían cada vez más pobres en cuanto a la credibilidad de la sociedad.

## **B) Del financiamiento privado.**

En la misma ley secundaria se contempla la posibilidad de que los partidos políticos pudieran ser financiados por aportaciones personales, es decir, se abren las puertas al financiamiento privado.

Entre otras reformas al artículo 41, pero en materia jurisdiccional se establecen los siguientes puntos:

### **C) Del sistema de medios de impugnación.**

En la ley se estableció un sistema de medios de impugnación del cual conocería un nuevo organismo público, es decir, el nuevo Tribunal Federal Electoral.

Se dispuso que dicho sistema diera definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizaría que los actos y resoluciones se sujetaran invariablemente al principio de legalidad.

En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

### **D) Se contempla como máxima autoridad al Tribunal Federal Electoral**

Se dispuso que el Tribunal Federal Electoral fuera a partir de esta reforma un órgano autónomo y la máxima autoridad jurisdiccional electoral, donde los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

Así mismo el nuevo Tribunal Federal Electoral tendría competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y la ley, las impugnaciones que se presentaren en materia electoral federal, de igual modo tendría la facultad de expedir su Reglamento Interior y realizar las demás atribuciones que en la propia ley le otorgara.

Se estableció también en esta reforma a la Constitución, que este nuevo Tribunal Federal Electoral, funcionaria en pleno o salas, agregando además que, en cada proceso electoral, se integraría una Sala de Segunda instancia con el presidente del nuevo Tribunal y cuatro miembros de la Judicatura Federal, electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dentro de la integración de este nuevo Tribunal, se estableció también que se encontraría integrado por magistrados y jueces instructores.

Para el año de 1990, el país se encontraba con un gran número de abstencionismo electoral, aparejado por una gran desconfianza de las instituciones electorales, era un verdadero problema que se pensaba atacar con una reforma que de verdad devolviera la credibilidad del electorado, por lo menos eso era lo que se planteaban los diputados de los grupos de oposición, como los representantes del Frente Cardenista, lo cual afirmaban que la norma constitucional debía ser motivadora para todo el electorado y no incitadora del abstencionismo.

Era claro que en las reformas pasadas no se habían atendido asuntos que eran importantes para el fortalecimiento de una plan democrático a

futuro, más bien fueron agregados que fortalecieron la cerrazón de los grupos mayoritarios y que coadyuvaron al mayor manejo del poder dentro del poder, las opiniones en contra de éstos cotos de poder planteaban una reforma que permitiera que los principios rectores del órgano electoral correspondieran a la realidad, y que existiera una verdadera autonomía de éstos en sus actividades<sup>8</sup>.

Estas razones de justicia electoral, no fueron suficientes en el consenso con el gobierno, a pesar de que existía por parte de las diferentes fuerzas políticas de minoría la voluntad de diálogo, y en el mayor de los casos, se flexibilizaba la posición de éstos en aras de alcanzar un acuerdo con las fuerzas electorales mayoritarias.

A pesar de dicha situación, no se había aceptado una sola modificación a la iniciativa presentada meses atrás, no existía voluntad política por parte del gobierno para agregar otras propuestas, por tal motivo hubo legisladores como Guillermo Flores Velasco del Partido de la Revolución Democrática que se proclamó de la siguiente manera al respecto:

*“De todos es conocido que nuestro partido ha estado abierto de manera responsable a un diálogo con todas las fuerzas políticas nacionales, incluyendo también al propio gobierno, nuestro partido fue el impulsor para crear la Comisión Plural que en el marco de esta soberanía discutía planamente esta reforma política electoral que requiere nuestra nación...”*

*Los medios de comunicación se han dado cuenta de reuniones recientes, al margen de esta Comisión Plural entre los partidos políticos y la Secretaría de Gobernación.... Sin embargo no se acepta una sola*

---

<sup>8</sup>“Diario de Debates” de fecha 24 de marzo de 1993.

*modificación en materia constitucional y en otros artículos de la presente iniciativa...*

*¡Nosotros votaremos en contra de éste artículo 41 Constitucional como otros que serán debatidos porque no incorpora como hemos señalado, aspectos fundamentales para la vida política nacional para lograr eso que todos los mexicanos deseamos: elecciones limpias, transparentes, pacíficas, creíbles, que sean producto, estas elecciones, de la voluntad popular expresada en las urnas!...<sup>9</sup>*

La importancia que tenía la iniciativa presentada en este orden de ideas era porque la principal tarea de la estructura electoral del país consistía en garantizar que el partido de Estado permaneciera en el poder como lo había venido haciendo, no podía permitirse que el Estado no llevara a cabo las tareas de organización y conteo de votos, y de ser así, no tendría posibilidades de continuar con los operativos recurrentes como los de 1988 a la hora de que los resultados no fueran favorables al gobierno<sup>10</sup>.

En este sentido se pronunció también el diputado Ángel León Corrales, un representante del Partido de la Revolución Democrática en los debates de 1993 y que a pesar del tiempo transcurrido, sus palabras siguen siendo vigentes, y el discurso suele ser muy acorde a todos los tiempos, y que seguirán siendo como palabras de profeta si no se dejan atrás los intereses personales de los grupos parlamentarios de mayoría en las reformas político-electorales que les benefician para seguir manteniendo y acaparando el poder:

*“Desde 1988, casi el total de los procesos electorales, incluidos los federales de 1991, se han enmarcado dentro de la práctica de fraude*

---

<sup>9</sup> “*Diario de Debates*” de la Cámara de Diputados, agosto 27 de 1993, año II. No 7, Pág. 312.

<sup>10</sup> Ídem.

*electoral del Gobierno y su partido, lo cual ha hecho que elección tras elección, se presenten situaciones postelectorales sumamente conflictivas y en muchos casos situaciones de violencia. Casi no ha habido proceso electoral que no termine en conflicto y con impugnaciones muy claras de parte de la oposición”.*

### **E) Se suprimieron los Colegios Electorales**

Estos Colegios Electorales que realizaban las calificaciones de las elecciones de diputados federales y senadores fueron sustituidos por un nuevo sistema en el que, el Instituto Federal Electoral declararían la validez de dichas elecciones y en caso de existir controversias entre los partidos políticos, el Tribunal resolvería de forma definitiva e inatacable.

### **Texto definitivo de la reforma**

*ARTICULO PRIMERO.- Se modifica el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la adición de un párrafo sexto; los párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno se recorren en su orden para quedar como párrafos séptimo, octavo, noveno y décimo; se modifica y se recorre en su orden el actual párrafo décimo para quedar como párrafo décimo primero; se deroga el párrafo décimo primero y se adicionan los décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto y décimo séptimo, se recorre el actual párrafo décimo segundo para quedar como párrafo décimo octavo; se adicionan los párrafos décimo noveno y vigésimo en los siguientes términos:*

*Artículo*

*41.....  
.....  
.....*

*La ley establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.*

*.....  
.....  
.....*

*La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este*



*artículo del Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará efectividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio legalidad.*

*En materia electoral la interposición de los no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado. El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración. El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de esta Constitución y las demás impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su reglamento Interior y realizará las demás resoluciones que le confiera la ley.*

*El Tribunal Federal Electoral funcionará en pleno o en Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.*

*Para cada proceso electoral se integrará una sala de segunda instancia con cuatro miembros de judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.*

*El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de ley.*

.....  
.....

*Los cuatro miembros de la judicatura federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integren la Sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados/de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos*

*por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.*

*Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente.*

#### **4.- Reforma de 1994**

El 21 de marzo de 1994 fue presentada a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma al artículo 41 constitucional, después de terminadas las llamadas *pláticas de Barcelona*.

Esta reforma electoral de 1994, se debe a varias cuestiones políticas y sociales,<sup>11</sup> entre ellas y la más conocida se encuentra el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el cual abanderaba demandas sociales para los grupos indígenas y que perseguía fines políticos nacionales con demandas al sistema político y a la democracia en el país; pasado ya un año con las discusiones en la Cámara de Diputados, el 1º de enero de 1994, inició este movimiento enfrentándose con el ejército nacional.

De esta forma fue que se apresuró el gobierno federal a mantener un diálogo con los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional, en donde éste último exigía las mayores garantías para el desarrollo de unas elecciones limpias, con legalidad e imparcialidad; el resultado de estas pláticas fue la firma del Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia, el cual fue firmado por todos los candidatos a la

---

<sup>11</sup> Carpizo, Jorge, *“Temas Constitucionales”*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003, pág. 76-77.

presidencia de 1994, los presidentes de sus partidos y el Secretario de Gobernación como “testigo”.

Además de los grandes conflictos político-sociales que existían en el país a causa de la falta de credibilidad en el gobierno por parte de los actores políticos principales, las reformas de 1994 tuvieron otros antecedentes, entre los que podemos mencionar: los Acuerdos del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Las acciones del gobierno federal, el Acuerdo llamado por los medios de comunicación como: “Los Acuerdos de Barcelona”<sup>12</sup> y las diversas acciones del Instituto Federal Electoral.

Los primeros diálogos que se dieron a raíz del Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia fueron los Acuerdos de Barcelona, que se dieron a partir de febrero del 1994 entre el Secretario de Gobernación, Manuel Bartlet, los partidos políticos, y el presidente General del Instituto Federal Electoral, y que por razones de “tiempo para la reforma política”, se dividieron las audiencias que debían darse entre los distintos partidos políticos.

Por un lado se reunieron los partidos con mayor representación en el país, (el Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática), y por otro lado se reunieron el Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Partido Demócrata Mexicano, Partido del Trabajo y el Partido Verde Ecologista de México.

---

<sup>12</sup> Ídem, pagina 78.

Al final de estas pláticas los documentos elaborados no fueron presentados a la opinión pública por disposición de los propios partidos pero posteriormente sirvieron de base para elaborar gran parte de las iniciativas de reformas Constitucionales y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que consistieron en los siguientes puntos:

### **A) Se reestructura el Instituto Federal Electoral.**

Se propuso entonces, una reestructuración al Instituto Federal Electoral, para otorgarle así una mayor autonomía como organismo público electoral. Para tal efecto se cambió uno de los principios rectores que en el año 1990 había quedado en esa función estatal como *profesionalismo*, quedando ahora en esta reforma de 1994 el principio de *independencia*.

Con dicha reforma se buscaba tener la imparcialidad de este órgano en los procesos electorales.

Con la nueva reestructuración, se crea así la nueva figura de los Consejeros Ciudadanos que serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, desapareciendo la figura de consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos.

En la designación de los consejeros magistrados, en 1990 se establecía que el Ejecutivo propondría a los posibles consejeros y designados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, ahora gracias a la reforma de 1994, se establece en la Constitución, que los consejeros

ciudadanos serán propuestos por la Cámara de Diputados y designados por las dos terceras partes de los miembros de la misma.

Con esta reforma a la Constitución y a la ley electoral, se abre la posibilidad no solo a los abogados de conseguir este cargo público, sino a todo aquél que solo cubriera los mínimos requisitos que la ley establecía.

Con esta reforma, es importante mencionar que el Dr. Jorge Carpizo, menciona en su obra *“Temas Constitucionales”*, que ésta es una de las reformas más importantes de 1994<sup>13</sup>, toda vez que, anteriormente la idea para llegar a establecer de esta manera el precepto constitucional de 1990, fue que se pretendía contar con un perito en la materia electoral, es decir, con alguien que conociera de pies a cabeza la legislación electoral para que pudiera interpretar la norma, sin embargo en las pláticas de la casa de la calle Barcelona, se cuestionó el hecho de que de los 6 consejeros magistrados solo dos discutían los asuntos, los otros cuatro votaban en coincidencia con las autoridades.

En tal circunstancia no estaban de acuerdo en que solo los abogados tuvieran entrada a estos cargos monopolizándolos, arguyendo que no solo ellos podían tener conocimiento en esta materia, y argumentando el ejemplo de Jorge Alcocer que era el consejero personal del Presidente del Consejo del Instituto Federal Electoral, teniendo como profesión la de Economista.

**B) Los partidos políticos participan con voz, pero sin voto en las deliberaciones.**

---

<sup>13</sup> Ídem pagina 78-79

Se establece que los partidos políticos no podrán ser parte de los procesos electorales, pero se deja la participación de los representantes de los partidos políticos en los órganos del Instituto Federal Electoral solo con derecho a voz para sus propuestas y no con derecho a voto.

### **C) Se mantiene la participación del Legislativo**

Se mantiene la participación del Legislativo en el Consejo General del Instituto Federal Electoral pero como un órgano independiente; el Secretario de Gobernación deja de tener la facultad del voto de calidad; se establece que el cargo de la presidencia del Instituto Federal Electoral sea rotativo y no solo recayera en el representante del Ejecutivo; otras reformas fueron al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y del fuero Federal.

### **D) Reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Otras reformas no constitucionales, consistieron en las modificaciones al Código Penal para el Distrito Federal del fuero común y en materia Federal y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que consistieron en una nueva composición del Consejo General, locales y distritales del Instituto Federal Electoral, sobre los observadores electorales, visitantes extranjeros, entrega de las listas nominales a los partidos políticos con bastante anticipación, sobre las nuevas casillas especiales, sobre la tipificación de delitos electorales y

sobre una mayor extensión del tiempo límite para la acreditación de los representantes de los partidos políticos en las casillas electorales.

### **E) Texto reformado**

*CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:*

*Qué la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente*

#### **DECRETO**

*La Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las honorables legislaturas de los Estados, declara reformado el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*ARTICULO ÚNICO.- Se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

#### **ARTICULO**

*41.....  
.....  
.....*

*La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes .Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independenciam, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.*

*El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros*

Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente con representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

.....  
.....  
.....

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República.

Los consejeros ciudadanos del órgano de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara y la ley señalará las reglas y los procedimientos correspondientes.

.....  
.....  
.....

### **TRANSITORIO**

**ÚNICO.-** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En cumplimiento de lo dispuesto por í del Artículo 89 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y para publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal a los dieciocho días del mes de novecientos noventa y cuatro.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación Jorge Carpizo - Rúbrica.



## **5. REFORMA DE 1996: TEXTO VIGENTE.**

En este apartado, veremos de manera general, en qué consistieron las reformas que se realizaron a la Constitución en el año de 1996, sin embargo, para no caer en las repeticiones del tema, en el capítulo siguiente abordaremos nuevamente este tema de manera más detallada.

El 31 de julio de 1996, fue presentada la iniciativa de reformas a la Constitución y adiciones a la ley reglamentaria del artículo 41, por los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y el por el entonces presidente de la República Ernesto Zedillo.

En esta reforma considerada como la más importante en cuanto al financiamiento de los partidos políticos, se desglosó de manera importante el nuevo financiamiento que les sería otorgado.

Se establecieron por primera vez los topes al financiamiento privado y a los gastos de campaña de los partidos en tiempos de elecciones, así como un incremento al mismo según lo establecido en la ley secundaria.

Se establece, elevándolo al rango constitucional, que el financiamiento público deberá prevalecer siempre sobre el privado.

Se determina también que el financiamiento de los partidos políticos, estaría bajo el control y vigilancia del Instituto Federal Electoral.

Entre otras modificaciones que se hicieron al artículo constitucional en comento en el año 1996 fueron las concernientes a la materialización exacta de la autonomía que se le había dado al órgano electoral existente. Se proponía que el Secretario de Gobernación ya no formara parte y tampoco presidiera el Consejo General del Instituto Federal Electoral en su condición de representante del Ejecutivo.

También se propuso que los consejeros del Poder Legislativo tuvieran voz pero no voto en la concurrencia de ese órgano, ampliándose el número de dichos consejeros; se cambia la figura de consejeros ciudadanos por la de consejeros electorales y se reduce el número a 8.

Se le atribuye al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, la designación de los consejeros electorales y del presidente del Consejo mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a propuestas que formulen los grupos parlamentarios.

Se propone que los consejeros electorales no puedan desempeñar otro cargo o comisión a menos que sea en asociaciones de carácter docente o científico, culturales o de investigación y que no sean remunerados; se crea la figura del Secretario Ejecutivo que solo tendría voz en las sesiones; se propone que el Presidente del Consejo, el Secretario Ejecutivo y los Consejeros Electorales se encuentren sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, según el Título Cuarto de la Constitución.

Se propuso que el Tribunal Electoral se incorporara al Poder Judicial de la Federación con los rasgos fundamentales de su estructura y atribuciones permitiendo una distribución de competencias

constitucionales y legales entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral.

En la iniciativa se propuso también que la Suprema Corte de Justicia conociera sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse la fracción II del artículo 105 constitucional y que quedara en ese caso, que los partidos políticos estén legitimados ante la Suprema Corte solo para impugnar leyes electorales que no sean susceptibles de modificaciones sustanciales una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio.

Al Tribunal Electoral se le encargaba además de conocer sobre las impugnaciones de los procesos, conocer sobre el recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votados y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país; se eliminó la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados, erigida en el Colegio Electoral para transferir dicha función al Tribunal Electoral.

Como podemos observar, estas reformas que se realizaron en este año, fueron bastante extensas, y coadyuvaron para la modificación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el tema que para nuestros efectos nos interesa en esta investigación, es decir, el régimen constitucional del financiamiento de los partidos políticos.

En el capítulo siguiente veremos de forma más detalladamente las reformas realizadas al precepto Constitucional, así mismo, veremos

algunas particularidades de la misma que deben ser observados por los legisladores a fin de no llegar a la confusión de un concepto con otro.



**TERCER CAPITULO**  
**REGIMEN DEL FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS**  
**DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL**

**I.- PRESENTACIÓN DEL TEMA**

Para la reforma constitucional realizada en 1996, debemos recordar que ésta se llevó a cabo en dos etapas diferentes, las cuales son:

*Primera: La referente a la reforma a la Constitución, las cuales fueron publicadas el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación y que abarcaron los temas que puntualmente mencionamos en el capítulo anterior.*

Segunda: La referente a la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales fueron publicadas el 22 de noviembre de ese mismo año en el Diario Oficial de la Federación.

Es menester recordar que dichas reformas a la Constitución fueron avaladas por todos los partidos políticos, en cambio las reformas a la ley secundaria solo fueron votadas por la mayoría del Partido Revolucionario Institucional, dejando de lado las opiniones de los demás partidos.

Aunado a esto, los problemas con respecto a esta reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se han extendido surgiendo nuevas dudas respecto a los ingresos de un partido, si éstos

deben o no tener topes más bajos al actual o si se debe o no tener financiamiento privado o si el tema de la fiscalización a éstos es de verdad efectiva.

Para entender mejor estas problemáticas sobre el financiamiento público de los partidos políticos, hemos de hacer un breve examen al artículo 41 Constitucional.

## **II. EXAMEN PARTICULAR.**

Como ya hemos visto, nuestro tema referente al financiamiento de los partidos políticos, se encuentra regulado en el párrafo II del artículo 41 de la Constitución Política, y para una mayor comprensión de la lectura de este artículo, debemos conocer el contenido de este párrafo.

### **1. Examen de la fracción II, primer párrafo.**

*II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado*

Como podemos observar, este primer párrafo de la fracción contiene ideas sumamente importantes las cuales podemos organizar de la siguiente forma:

- La ley garantizará que los partidos políticos cuenten con elementos para llevar a cabo sus actividades.
  
- *Es derecho de los partidos de acceder en forma permanente a los medios de comunicación social.*
  
- *La ley electoral señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales*
  
- La ley garantizará que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

En primer lugar debemos reconocer que la ley establece que los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, tendrán derecho a recibir financiamiento público; si relacionamos esta idea con el primer renglón del párrafo II, podemos observar que éste es un derecho que tienen los nuevos partidos que hayan obtenido su registro nacional.

En el concepto del primer principio, podemos entender aquél reconocimiento genérico bajo la expresión de elementos de una serie amplia de derechos y prerrogativas, que la ley secundaria enuncia a favor de los partidos políticos, por lo tanto en el renglón siguiente se menciona que tendrán también derecho al acceso a los medios de comunicación, así como al financiamiento público y al financiamiento de tipo privado, agregando que la misma ley secundaria señalará las



reglas a las cuales deberán sujetarse para que se les pueda otorgar dicho financiamiento.

Un último punto que debemos conocer es el que deriva de la idea de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado, situación que se torna un poco difícil de acatar en estos tiempos, ya que los intereses privados siempre van a tratar de comprar voluntades y a menos que no permitiera violar la ley, esta idea podría ser efectiva.

Tenemos entonces que la expresión del párrafo II establece que la ley garantizará que los partidos políticos cuenten con los elementos para realizar sus actividades y, como vemos en toda esta fracción se habla del financiamiento público, incluyendo el acceso a los medios de comunicación, reconocemos con esto entonces de los derechos a los que no puede renunciar cualquier partido político nacional y que por ende se debe sujetar a lo que establece la Constitución y la ley electoral.

## **2. Examen del segundo párrafo de la fracción II.**

Para seguir con el examen en cuestión agregaremos lo que se menciona en el párrafo siguiente, teniendo en cuenta que dicho párrafo consta a la vez de los incisos a, b y c, los cuales también revisaremos de uno en uno:

*El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme al siguiente y a lo que disponga la ley:*

*a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;*

*b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y*

*c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.*

En la transcripción anterior, se indica que para tener derecho al financiamiento público, los partidos deberán mantener su registro, también se aclara que dicho financiamiento se otorgará por diferentes conceptos, a saber: por la realización de actividades permanentes; por la realización de actividades tendientes a la obtención del voto, es decir, por gastos de campaña; y en tercer lugar, por la realización de ciertas y determinadas actividades, que la ley las considera importantes al grado de otorgar un reembolso por una determinada cantidad de dinero gastado en dichas actividades.

Las ideas que se establecen en este párrafo las ordenamos de la siguiente forma para su mejor comprensión:

- El primer encabezado menciona cuáles son los partidos políticos que tendrán derecho al financiamiento público.
- Dicho financiamiento se hará efectivo para: actividades permanentes y para la obtención del voto.
- Este financiamiento se deberán otorgar tomando en cuenta lo que establecen los incisos a, b y c y las que la ley determine.

En el primer principio enumerado con la letra A, se establece que tienen derecho al financiamiento público únicamente aquellos partidos que hayan mantenido su registro después de cada elección y en correlación a éste principio, en la siguiente letra B se establece también que éste financiamiento público, deberá destinarse tanto a las actividades ordinarias permanentes como a las actividades tendientes a obtener el voto en los procesos electorales de que se trate.

Este párrafo enuncia, como hemos podido observar, las actividades ordinarias permanentes, sin embargo nuestra Constitución no hace una definición de lo que deba de entenderse por dicho concepto, lo cual desde nuestro punto de vista es un concepto que debería tener más atención, toda vez que dichas actividades por mandato expreso de la ley electoral quedan exceptuadas de las reglas establecidas para fijar los topes máximos de campaña, por ende estas actividades permanentes no tienen la obligación de sujetarse a ningún tope de gastos, por eso es la necesidad de conocer cuáles son esas actividades a las que se refiere este párrafo.

Otro problema que encontramos al no conocer cuáles son esas actividades ordinarias permanentes, es cuando solo se hace una mera comparación con aquellas actividades que son las tendientes a la obtención del voto, atendiendo a un segundo punto de dificultad para entender también cuales son esas últimas si tampoco se conceptualizan.

En la siguiente letra C, podemos ver que para que se pueda llevar a cabo el financiamiento a los partidos, se deberán tener en cuenta lo que establecen los incisos A, B y C correspondientes al segundo párrafo aludido, de lo contrario no podrá llevarse a cabo dicho financiamiento.

### **3.-Examen del inciso A) del segundo párrafo de la fracción II**

En este inciso a), se determinan claramente las reglas con las cuales los partidos políticos deben ser financiados y para los dos tipos de actividades que menciona las cuales son:

- 1.-Las actividades ordinarias permanentes y
- 2.-Las actividades concernientes a la obtención del voto.

Dicho financiamiento podrá ser fijado para cada caso de la siguiente manera:

El financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de cada partido político, se fijará anualmente:

- Aplicando los costos mínimos de campaña así como:
- El número de senadores y diputados a elegir,
- El número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y;
- La duración de las campañas electorales.

Cabe aclarar que éste inciso determina claramente que los costos mínimos de campaña a los que se refiere, deberán ser calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral.

Así mismo se establece que la cantidad que resulte de lo ya establecido, deberá ser distribuido entre todos los partidos políticos de la siguiente forma:

- El 30% de la cantidad total de acuerdo con lo señalado, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria.
- *El 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.*

Hasta este punto termina el inciso A) del segundo párrafo de la fracción II, del artículo 41 constitucional.

#### **4.- Examen del inciso B) del segundo párrafo de la fracción II.**

Este apartado se refiere al financiamiento público que deberá ser otorgado a los partidos políticos para sus actividades tendientes a obtener el voto en los procesos electorales y determina además que equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento que le corresponda a cada partido político por concepto de sus actividades permanentes.

Esta norma lo que en realidad significa es que el financiamiento para obtener el voto es el doble que el destinado a las actividades ordinarias, o sea, el monto del financiamiento de actividades ordinarias se deberá multiplicar por dos para así obtener el financiamiento para obtener el voto.

En resumen, todos los partidos políticos tendrán derecho a recibir además de la suma correspondiente por concepto de sus actividades ordinarias permanentes, otra suma igual adicional a la equivalente al monto de la primera por dicho concepto.

#### **5.- Examen del inciso C) del segundo párrafo de la fracción II.**

Este apartado establece un incentivo adicional para los partidos políticos, consistente en rembolsar un porcentaje de los gastos realizados en un año, por actividades relativas a la educación,

capacitación investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

Como se puede observar, en este apartado, se les otorga a los partidos políticos un estímulo especial a aquellos partidos que destinen parte de sus ingresos a estas actividades específicas, en el cual dicho estímulo consiste en el derecho que tienen para recibir el reembolso equivalente a un porcentaje de lo gastado en las mencionadas actividades.

#### **6.- Examen del segundo párrafo del inciso C) del segundo párrafo de la fracción II.**

El párrafo que se enuncia tiene igual que las anteriores ideas importantes que deben ser señaladas para su mayor comprensión, pero antes debemos conocer el contenido de este párrafo que a la letra establece lo siguiente:

*La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.*

Como se puede observar, este párrafo establece cuatro ideas principales:

**A)** La ley deberá fijará los criterios para determinar los límites de los gastos.

**B)** La ley fijará los montos máximos para aportaciones de simpatizantes.

**C)** La ley fijará los procedimientos para el control y fiscalización de los partidos.

**D)** La ley señalará las sanciones en caso de incumplir todos los principios mencionados.

*Indiscutiblemente las reglas concernientes a los rubros antes citados, se encuentra en la ley secundaria, otorgando a ésta la libertad de decidir en los temas tan importantes como la fiscalización de los partidos políticos, así como las sanciones que pueden establecerse a los partidos en caso de incumplimiento y de anomalías en sus cuentas, y por supuesto la fijación de los montos máximos en las aportaciones de simpatizantes.*

### **III.- RESUMEN**

En este pequeño estudio que hemos realizado, nuestro objetivo no fue hacer una interpretación exacta de lo que establece la norma constitucional, si no simplemente tratar de hacer una reflexión de lo que en ella se establece.

Observamos en primer lugar que la Constitución establece que la ley deberá garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades, detrás de esta expresión que: *“cuenten con los elementos necesarios”*, se encuentra, por supuesto, el financiamiento concebido como género, al que tienen



derecho, esto es al financiamiento general tanto de origen privado como de origen público, sin olvidar que éste último deberá prevalecer sobre el privado.

Respecto al financiamiento de tipo privado, la Constitución solo precisa tres extremos: el mandato para que la ley ordinaria establezca los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes, las sanciones procedentes en caso de incumplimiento de algunos de estos mandatos legales; y el propósito de que el financiamiento público prevalezca sobre el privado.

En cuanto al financiamiento público, la Constitución trae consigo algunas acciones detalladas como:

- En las dos modalidades del financiamiento, es decir, para las actividades ordinarias permanentes y para las actividades tendientes a la obtención del voto en los procesos electorales.
  
- *Respecto a los diversos factores estimativos que deberían tomarse en cuenta a la hora de hacer las operaciones de los montos de dicho financiamiento en una y otra modalidad.*
  
- Respecto a la posibilidad de obtener un importante porcentaje por concepto de reembolso al que hace alusión la misma Constitución, de aquellas sumas

gastadas en las llamadas actividades específicas, educación, investigación y actividades editoriales.

Cuando se habla de las medidas de control, la Constitución solo se limita a hacer un enunciado mandatorio en el cual la ley secundaria debe establecer las reglas precisas para el control y vigilancia de todo tipo de ingresos y de gastos; con esto solo se hace un mandato de tipo genérico para el legislador ordinario.

*Ahora bien, cuando se trata de entrar a los pormenores en este tema, la Constitución solo decreta:*

- Que la ley ordinaria deberá fijar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales;
- Que establezcan los montos máximos de las aportaciones de los simpatizantes;
- Que establezcan los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con los que cuenten y;
- Que señale las sanciones que deberían recibir en caso de que los partidos políticos incurran en el incumplimiento de las reglas y mandatos legales previamente establecidos.

En conclusión, todos estos puntos electorales son precisos, claros y categóricos, no hay duda de lo que dicen y se quiere hacer con ellos, son pues la base para el financiamiento público. Se encuentra aquí mismo el mandato para que el legislador ordinario desarrolle meticulosamente lo que la Constitución ha tomado como punto de partida para una legislación electoral eficaz.

*En el capítulo siguiente veremos cómo es que todos estos principios que hemos enunciado, son efectivamente desarrollados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

## **CUARTO CAPITULO**

### **REGIMEN DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS CONTENIDO EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

#### **I.- PLANTEAMIENTO GENERAL**

En el capítulo anterior observamos como se regula en nuestra Constitución el tema referente al financiamiento de los partidos políticos, hemos visto las reglas generales constitucionales con las cuales los partidos políticos deberán ajustar sus necesidades, derechos y obligaciones al recibir dicho financiamiento, así mismo hemos visto que la Constitución establece las bases generales para determinar la fiscalización a los partidos que incumplan con lo que establece la ley secundaria.

En el presente capítulo, veremos cuáles son esas reglas que el legislador ordinario ha establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así mismo veremos cómo deben de ajustarse los partidos políticos a ellas.

Veremos también algunas de las modificaciones realizadas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por causas de la reforma de 1996 a la Constitución.

Y por último veremos la forma en que éste ordenamiento de manera particular, asigna a cada partido político el financiamiento público, que le corresponde a cada uno según dichos ordenamientos.

Este capítulo lo hemos abordado de una forma didáctica siguiendo el método de la doctrina, lo cual divide el financiamiento en tres apartados: El financiamiento público de tipo directo, el financiamiento público de tipo indirecto y el financiamiento de tipo privado.

En financiamiento público de tipo Indirecto; abarca el Capítulo Primero del Título Tercero, llamado *De las prerrogativas, acceso a la radio y televisión, (artículos 41 al 48)*, el Capítulo Tercero del Título Tercero llamado, *Del régimen fiscal* artículos (50 al 52) y el Capítulo Cuarto del Título Tercero, llamado *De las franquicias postales y telegráficas,* (artículos 53 al 55).

Y el financiamiento público de tipo Directo; abarca el Capítulo Segundo del Título Tercero llamado, *Del financiamiento a los partidos políticos,* (artículo 49, numerales del 1 al 9).

Así mismo se estudiará de forma separada el financiamiento de tipo privado previsto también en el artículo 49, numeral 11, del mismo ordenamiento electoral.

Debemos tener en cuenta que en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establecen para la asignación de recursos a los partidos, una serie de disposiciones que involucran a distintos organismos y que por disposición de la ley se encuentran limitados para financiar a los partidos políticos, de tal manera que comenzaremos este estudio con dichas disposiciones.

## **II.- EXAMEN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SEGÚN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

### **1.- INTRODUCCIÓN**

El tema del financiamiento público a los partidos políticos en la doctrina es tratado en dos vertientes importantes:

Como financiamiento público de tipo indirecto y como financiamiento público de tipo directo.

Ya hemos visto, que el financiamiento público a los partidos políticos en general se refiere a las aportaciones económicas del Estado a través del Presupuesto de Egresos de la Federación que se debe aprobar anualmente en el Congreso de la Unión.

Dichas aportaciones deben ser destinadas al Instituto Federal Electoral y éste a su vez deberá destinar una cantidad suficiente a los partidos políticos y a las asociaciones políticas para “promover la participación del pueblo en la vida democrática”.

Así mismo se establece en el artículo 41 de la Constitución que la ley *deberá garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con los elementos para llevar a cabo sus actividades.*

En otro punto, cabe destacar que el financiamiento de forma directa es aquél otorgado a los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral en dinero, es decir, directamente en efectivo, para sus actividades ordinarias y para sus gastos de campaña.

Y se considera financiamiento público de tipo indirecto al otorgado a los partidos a través de las prerrogativas obtenidas, es decir, como ciertos privilegios que se anexan a un partido político por el simple hecho de haber obtenido su registro ante el Instituto Federal Electoral<sup>1</sup> y que les constituye obtener acceso en forma permanente a la radio y televisión, gozar del régimen fiscal que establece la ley de la materia, así como disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Esto se puede observar mejor en el siguiente cuadro.

<b>INDIRECTO</b>	<b>DIRECTO</b>	<b>PRIVADO</b>
Se refiere a las prerrogativas de acceso a la radio y televisión, un régimen fiscal distinto, franquicias Postales y telegráficas. Se encuentra regulado en los artículos 41 al 48 y del 50 al 55.	Se refiere al financiamiento otorgado a los partidos políticos en dinero en efectivo para sufragar los gastos establecidos en la propia ley. Se encuentra regulado en el artículo 49 y 50	Se refiere al financiamiento otorgado por la militancia y por simpatizantes por medio del autofinanciamiento, por hendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Este se regula en el artículo 49.11

## **2.- DISPOSICIONES GENERALES PARA EL FINANCIAMIENTO.**

Antes de comenzar este examen es importante recordar lo que el artículo 124 de la Constitución establece:

*Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

---

<sup>1</sup> Artículo 36,1.C y 41,1. del "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales".

Como se puede apreciar, los funcionarios federales, incluyendo a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, se encuentran comprendidos en esta expresión, ya que no pueden hacer uso de facultad alguna, a menos que la Constitución les haga una encomienda expresa.

Acatando este principio, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comienza aclarando en su artículo 1º, párrafo 2, que su objeto no es otro si no reglamentar las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los mexicanos, así como entre otras cosas, la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, el texto del artículo en mención se expresa de la siguiente forma:

#### *Artículo 1*

*1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

*2. Este Código reglamenta las normas constitucionales relativas a:*  
*a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;*  
*b) La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas; y*  
*c) La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.*

Como podemos observar el fundamento de todos y cada uno de los conceptos que se reglamentan en el COFIPE, son todos aquellos principios que examinamos ya en el artículo 41, fracción II de la Constitución Política, de manera que dichos principios deben servir como guías obligatorias del examen y de la interpretación que cualquier



autoridad haga o tenga que hacer en todos y cada uno de los pormenores de esa reglamentación.

A simple vista se impone el hecho de que la Constitución no habla en ningún momento de las agrupaciones políticas nacionales, el Código en cambio las coloca en su texto a la par de los partidos políticos, es decir, el legislador le hace extensiva la fundamentación constitucional, prevista para los partidos políticos a las agrupaciones políticas nacionales.

Ahora bien, nosotros opinamos que, todo lo relativo al financiamiento, en general; así como a las modalidades de éste, previsto para los partidos políticos, deberá aplicarse también al financiamiento de las agrupaciones políticas nacionales, tomando en cuenta las acotaciones previstas en la ley.

### **A) El régimen de las limitaciones**

El régimen general del financiamiento de los partidos políticos, previstos siempre como un todo genérico, está sujeto a ciertas y precisas limitaciones enunciadas éstas de diversas formas:

#### **a) Prohibición de entidades y personas para hacer aportaciones en dinero o especie.**

La ley es clara cuando menciona en su artículo 49, numeral 2, quienes no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

Así mismo esa prohibición se hace extensiva en el siguiente numeral 3, el cual establece que los partidos políticos no podrán solicitar créditos de la banca de desarrollo. Textualmente estos párrafos dicen:

*2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:*

*a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley;*

*b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;*

*c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;*

*d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;*

*e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;*

*f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y*

*g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.*

*3. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.*

Como se puede observar, la prohibición se restringe, por un lado a lo que tiene que ver con sus actividades, y por otro lado al crédito proveniente solo de la banca de desarrollo y que podrán ser también autorizados para obtener créditos que tengan un destino diferente al del financiamiento de sus actividades. También se enlista la prohibición de los partidos de recibir aportaciones de personas no identificadas, a excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

**b) Limitaciones al monto de dinero aportado por simpatizantes.**

Sobre este particular existen dos limitaciones diferentes:

Una que afecta al monto total de esta clase de aportaciones, el cual no podrá ser superior al 10% del monto total a que asciende el financiamiento público correspondiente al mismo año estimado por las actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos, según el artículo 49, numeral 11, fracción b.

Otra limitación que establece la ley es que el simpatizante no podrá rebasar el 0.05% del total del financiamiento anual que le corresponda a todos los partidos políticos por actividades ordinarias en ese mismo año.

**c) Limitaciones a las aportaciones de bienes muebles e inmuebles hechas por simpatizantes.**

La ley establece también que las aportaciones de bienes muebles e inmuebles, realizadas por simpatizantes, deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado.

Como podemos ver, también esta limitación resulta muy laxa, primero porque no fija tope alguno a esta clase de aportaciones, y segundo porque los estatutos de cada partido, a la hora de pormenorizar su objeto propio, lo hacen en términos muy amplios, de manera que en ellos cabe la posibilidad de darle a estos bienes muebles e inmuebles una enorme gama de distintos usos.

### 3.- EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO

Ya ha quedado claro que el financiamiento público indirecto se refiere a las tres primeras prerrogativas a las que alude el artículo 41 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y que a la letra dice:

*Son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:*

*a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión en los términos de los artículos 42 al 47 de este Código;*

*b) Gozar del régimen fiscal que se establece en este Código y en las leyes de la materia.*

*c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; y*

*d) Participar, en los términos del Capítulo Segundo de este Título, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.*

En estas prerrogativas se encuentran señaladas las bases para garantizar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación en el tiempo oficial de que dispone el Estado en la radio y televisión; de igual forma se exenta a los partidos políticos de algunos impuestos y servicios y se otorgan franquicias postales y telegráficas.

Sin embargo creemos necesario conocer el significado de la palabra *prerrogativa*, que es un adjetivo que se emplea en el Capítulo Primero del Título Tercero del Código y que es parte fundamental para entender mejor todo este apartado en general.

Doctrinalmente prerrogativa se refiere a:

*“Determinados derechos que la ley otorga a las organizaciones políticas, siempre que obtengan el carácter de partido político nacional, previo cumplimiento de los requisitos necesarios para ello. Estos derechos específicos se caracterizan por ser exigibles frente al Estado y tienen por objeto que se cumpla una obligación, consistente en un beneficio de orden material”<sup>2</sup>*

En esta definición se puede apreciar que este vocablo se entiende como un beneficio o una ventaja que tienen los partidos políticos para tener acceso en forma permanente a la radio y televisión, y conforme a lo que establece la ley, éstos deben difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. Este principio básico era lo que se debatía con mayor empeño en la Cámara de Diputados por parte de los partidos de oposición en 1993 y que tuvo como resultado la reforma de ese año.

Dentro de las Comisiones con las que cuenta el Instituto Federal Electoral, se encuentra la Comisión de Radio difusión, así como la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos que tienen a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de las aperturas de los tiempos correspondientes.

### **A) Examen del inciso a) correspondiente a la Radio y televisión**

Es importante destacar que en el año de 1973, por primera vez, se estableció en la ley electoral un capítulo conteniendo las prerrogativas de los partidos políticos, incluyendo el acceso a la radio y televisión solo durante los periodos de campañas electorales.

---

<sup>2</sup>“Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado”, por Gonzalo Moctezuma Barragán, Instituto Federal Electoral; México, 2003, pág.147.

En 1977 ley electoral tuvo algunas reformas en cuanto al acceso a los medios de comunicación, el más importante fue el referente a los tiempos que podían permanecer al aire sus spot televisivos, se ampliaba con esta reforma la facilidad a los partidos de permanecer al aire durante los meses que duraban las campañas y de permanecer en ellos aunque no estuvieran en tiempos electorales.

Por lo que respecta a la ley electoral de 1987, los artículos referentes a este tema no fueron reformados, se decidió dejarlos como se encontraban después de la reforma de 1977, sin embargo en la reforma a la ley electoral de 1990 se incrementó todavía más el tiempo del acceso a los medios de comunicación, también se otorgó un nuevo trato preferencial de la propaganda partidaria en dichos medios de comunicación a los partidos más grandes hasta ese momento.

Luego entonces, según la legislación los partidos políticos, tienen la responsabilidad, entre otras cosas, de desarrollar actividades permanentes como los programas de educación política, por lo cual los medios de comunicación son un vehiculo apropiado para realizar dicha obligación, por tal motivo y con el fin de que se puedan cumplir dichas obligaciones, es que el código prevé su acceso a la radio y televisión en forma permanente con el propósito también de facilitar la difusión de los principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales, así como de las opiniones que tengan respecto a problemas sociales.

En el ejercicio de esta prerrogativa aludida, es importante tener en cuenta que dicha obligación debe ir aparejada con la idea de que las manifestaciones de distintos puntos de vista no deberán ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, como lo menciona el

artículo 6º de la Constitución Política<sup>3</sup>, y solo podrán ser objeto de sanciones en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

**B) Examen del inciso b) correspondiente a un régimen fiscal distinto.**

En este inciso del artículo 41 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece muy genéricamente que los partidos políticos podrán *gozar del régimen fiscal que se establece en el Código y en las leyes de la materia*, sin embargo el contenido de este inciso lo podemos encontrar más claramente en los artículos 50, 51 y 52, que posteriormente iremos examinando.

Los antecedentes más inmediatos de esta prerrogativa la podemos ver en la ley electoral de 1973 que estableció como primera prerrogativa la exención de impuestos, incluyendo los relacionados con las rifas y sorteos, de los festivales para obtener recursos, el impuesto sobre la renta, las utilidades gravables provenientes de la enajenación de inmuebles y del timbre.

Posteriormente en 1977, la ley sufrió algunas reformas equivalentes a exentar nuevamente a los partidos políticos de los impuestos que causaban la puesta de ferias para obtener recursos, y los derechos de certificaciones y expediciones de copias.

Cabe resaltar que desde la reforma de 1987 a la ley electoral respecto a éste artículo no se ha modificado, de tal manera que actualmente el contexto en el que se encuentra el Código Federal de Instituciones y

---

<sup>3</sup>“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, México, Editorial Porrúa, 2005.

Procedimientos Electorales vigente es el mismo respecto a los impuestos a que se refiere; y se menciona que los partidos políticos estarán exentos de los siguientes impuestos a saber:

*a) Los relacionados con las rifas y sorteos y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos.*

*b) Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie;*

*c) Los relativos a la venta de los impresos que editen, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma; y*

*d) Los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.<sup>4</sup>*

En el inciso C, podemos tener en consideración que se refiere a los equipos y medios audiovisuales como los cassettes precisamente de audio y video.

Es importante mencionar aquí, que al respecto de las exenciones de impuestos derivados de las donaciones en dinero o especie a los partidos, esta exención solo opera para el partido político y no para el donador, es decir, la persona física o moral que decida donar algo a un partido político, si deberá pagar los impuestos correspondientes a la ley de la materia y el partido que lo reciba estará exento de dicho impuesto por mandato de ley.

En los artículos 51 y 52 se establecen algunas preferencias a las exenciones de impuestos establecidos a los partidos políticos.

Como ya vimos, desde la ley electoral de 1987, el régimen fiscal especial otorgado a los partidos políticos, no se ha modificado en

---

<sup>4</sup> Artículo 50 del “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”.



ningún sentido desde esa fecha y hasta hoy ha sido reproducida en la legislación electoral vigente en los mismos términos:

#### *Artículo 51*

*1. El supuesto a que se refiere el artículo anterior, no se aplicará en los siguientes casos:*

*a) En el de contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y*

*b) De los impuestos y derechos que establezcan los Estados o municipios por la prestación de los servicios públicos.*

En lo que respecta a este artículo, vemos que definitivamente no toca los impuestos que debe cobrar el Estado, los derechos por servicios municipales y de ayuntamientos, en relación al artículo 115 de la Constitución que establece los principios tendientes a asegurar la efectiva autonomía financiera de las autoridades locales y evitar que las disposiciones federales interfieran en dichos rubros.

#### *Artículo 52*

*1. El régimen fiscal a que se refiere el artículo 50 de este Código no releva a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales.*

En realidad el comentario a este artículo puede ser muy simple, toda vez que se dispone que las exenciones contenidas en el artículo 50 como lo establece el artículo en comento son de aplicación estricta y por tal motivo, no deben recurrirse a interpretaciones por mayoría de razón, con el fin de que no se extienda la no sujeción de estos impuestos a situaciones no previstas por los partidos políticos.

### **C) Examen del inciso c) correspondiente a las Franquicias postales y telegráficas**

Este inciso establece que los partidos políticos podrán disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Para entender mejor éste apartado es importante conocer el concepto de franquicia y franquicia postal.

El Diccionario Larousse, dice que franquicia es: *La exención de derechos de aduana o arancelarios, de los sellos de correos, etc.*<sup>5</sup>

Por otro lado tenemos el concepto de la doctrina que menciona que: *Esta es la tasa postal y telegráfica que afecta al servicio del Estado, cuando es expedida o recibida por ciertas instituciones públicas*<sup>6</sup>.

Las franquicias postales y telegráficas a que se refieren los artículos 53 al 55 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se pueden entender, claro, con la motivación conceptual mencionada como la no obligatoriedad de pagar el costo de los servicios administrativos de los telégrafos y los timbres postales cuando éstos son usados por los partidos políticos para los fines que fueron motivados en la ley.

Esta disposición trae aparejada dos condiciones importantes que debemos recalcar: que los envíos se realicen en el interior del territorio nacional y, que sean necesarios para el desarrollo de las actividades

---

<sup>5</sup> Diccionario *"Pequeño Larousse Ilustrado"*, México, Editorial Larousse, 1990, Pág.269

<sup>6</sup> Navarro Olvera, Jesús Alberto; *"Control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos partidarios"*; México, Editorial Porrúa, 2003, Pág. 56.

partidistas, es decir, impide el uso de esas franquicias para envíos personales, de afiliados o dirigentes partidarios.

Consideramos pertinente observar un punto importante al respecto, y es que en estas prerrogativas no se hace diferencia entre los partidos, es decir, se les otorga a todos por igual, sin ver cuantos votos hayan obtenido en las elecciones pasadas o el número de escaños con los que cuentan en el Congreso.

Como dato curioso, podemos decir que las franquicias postales y telegráficas fueron introducidas por primera vez en la ley electoral de 1973.

En esta fecha la ley señalaba que tales franquicias otorgadas serían necesarias para el cumplimiento de sus *finés específicos*, posteriormente la ley de 1977 y 1987 establecía que las franquicias servirían para el cumplimiento de *sus funciones* y nuevamente en 1990 y 1996 la ley se modificó estableciendo que estas servirían *para el desarrollo de sus actividades*.

Como se puede observar, la ley modifico en distintas ocasiones el objetivo principal para lo que fueron establecidas las franquicias, pero siempre se acomodó en tal circunstancia para que los partidos políticos tuvieran cada vez más posibilidades de utilizar éste tipo de prerrogativas sin ningún problema.

El objetivo principal de la exención de estos impuestos a los partidos políticos, es para que en el caso de que éstos tengan la necesidad de enviar de un Estado a otro sus publicaciones periódicas, sus materiales, elementos de trabajo o su propaganda electoral puedan hacerlo a

través de este medio y que no sea cobrado el servicio como a cualquier persona.

Para tal efecto la Dirección Ejecutiva comunicará a la autoridad competente los nombres de los representantes autorizados y hará las gestiones necesarias para que se les tenga por acreditados, también la Dirección Ejecutiva gestionará ante la autoridad competente el señalamiento de la oficina en la que éstos harán los depósitos de su correspondencia, para que sean dotados de elementos necesarios para su manejo.

#### **D) Reglas para hacer uso de las franquicias**

Las reglas para hacer uso de estas franquicias postales y telegráficas, se establecen en los artículos 53 al 55 del ordenamiento en consulta y que establece que solo los partidos políticos podrán disfrutar de dichas franquicias postales y telegráficas pero con dos principios importantes:

El primero que sea solo dentro del territorio nacional y segundo que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades. Además deberán sujetarse a las reglas siguientes:

#### **E) Sobre las franquicias postales**

El Código Electoral establece que sólo podrán utilizar las franquicias postales: Los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales de cada partido.

Los partidos políticos deberán acreditar ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y ante las Juntas Locales y Distritales

Ejecutivas, a sus representantes por cada uno de sus comités para facturar el envío de su correspondencia ordinaria, su propaganda y sus publicaciones periódicas.

Los comités nacionales podrán mandar a toda la República, su correspondencia, la propaganda y sus publicaciones periódicas y a su vez, los comités regionales, estatales y distritales podrán mandar a su comité nacional y a los afiliados de sus territorios.

La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas gestionará ante la autoridad competente el señalamiento de la oficina u oficinas en la que éstos harán los depósitos de su correspondencia, a fin de que sean dotados de los elementos necesarios para su manejo.

## **F) Sobre las franquicias telegráficas**

Las franquicias telegráficas se otorgarán exclusivamente para su utilización dentro del territorio nacional y deberán sujetarse a las siguientes reglas:

- Sólo podrán hacer uso de las franquicias telegráficas sus comités nacionales, regionales, estatales y distritales.
- Los comités nacionales podrán usar las franquicias para sus comunicaciones a toda la República, y los comités regionales, estatales y distritales para comunicarse con su comité nacional así como con los comités afiliados de sus respectivas demarcaciones.

- Las franquicias serán utilizadas en sus respectivas demarcaciones por dos representantes autorizados por cada uno de los comités.
- La vía telegráfica sólo se utilizará en casos de apremio, y los textos de telegramas se ajustarán a las disposiciones de la materia.
- La franquicia telegráfica no surtirá efecto para fines de propaganda, asuntos de interés personal, ni para mensajes cuyos destinatarios se encuentren en la misma ciudad o zona urbana de giro.

Hasta aquí hemos visto a que se refiere el financiamiento público de tipo indirecto y si recapitulamos un poco su significado, nos hemos dado cuenta que éste se entiende como aquellos privilegios que el Estado le concede a los partidos políticos registrados nacionalmente, sobre los servicios de telégrafos, franquicias postales, el dispensado pago de algunos impuestos fiscales nacidos de actividades que son sujetos a los mismos y los privilegios para acceder a la radio y televisión para sus anuncios electorales con fines propagandísticos.

#### **4.- EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO**

El siguiente tipo de financiamiento que estudiaremos según lo señala la doctrina es el referente al financiamiento público directo. Este financiamiento se refiere al otorgado a los partidos políticos en forma monetaria, es decir, en dinero, y es para sufragar los gastos establecidos que la propia ley establece y el cual se encuentra regulado en los artículos 49 y 50 de la ley electoral.

Estos dos artículos son parte fundamental en ésta investigación de tesis, ya que de estos se desprende la mayor parte del financiamiento público que reciben los partidos políticos, la forma de entrega, para qué y el objetivo de éste.

Este financiamiento es considerado por la ley como un complemento a los ingresos que perciben los partidos políticos de sus afiliados y organizaciones.

##### **A) Antecedentes generales**

A lo largo de los años, la norma en materia de financiamiento se ha modificado en distintas ocasiones; por ejemplo, en la legislación de 1987 la regulación en este aspecto era mencionada solo de manera general; en la reforma de 1990 se regula ya de manera precisa pero sólo respecto a la entrega de dinero a los partidos políticos; para antes del año 1993, todavía no se regulaba el financiamiento privado, solo se nombraba de forma rápida sin detenerse en detalles de montos, ni fórmulas para tener el control sobre éstos.

En realidad ésta reforma de 1993 y 1994 atendió precisamente a las necesidades de establecer límites a los partidos políticos, garantizar los accesos a los medios de comunicación, fijar topes máximos a los gastos de campañas, establecer restricciones y prohibiciones a los partidos políticos, asentándose así las bases para una mejor regulación del financiamiento público a los partidos políticos.

Pero no debemos olvidar que también la reforma de 1996 fue importante en este sentido, toda vez que en este año, se incorporó al artículo 41 de la Constitución la fracción II, en donde ya se establecieron las bases normativas que continuó a través de la ley electoral, para otorgar el financiamiento público y, enunciando además, que dicho financiamiento público debe estar por encima del financiamiento privado.

También se estableció una nueva fórmula para el reparto del dinero público por parte del Instituto Federal Electoral a los partidos políticos, así como los nuevos criterios para calcular el monto del total del financiamiento, se emplearon además nuevos conceptos referentes a las actividades ordinarias permanentes y de las actividades de campañas de los partidos políticos.

### **B) Disposiciones para el financiamiento público a los partidos políticos nacionales.**

Como ya habíamos mencionado, el financiamiento público directo se refiere a los recursos que en dinero reciben los partidos políticos por el Instituto Federal Electoral, para utilizarlos en los conceptos que se



establecen en el artículo 49 numeral 7 inciso a, b y c del Código Federal los cuales son para:

- Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes,
- Para gastos de campaña y;
- Para actividades específicas como entidades de interés público.

Cada inciso tiene modalidades distintas que atenderemos en esta investigación a fin de abordar todos los detalles posibles al tema.

Para continuar con nuestro estudio es necesario que conozcamos el contenido del artículo 49 numeral 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ya que éste se refiere en toda su expresión al financiamiento de tipo directo, por tal circunstancia lo hemos transcrito:

*7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:*

*a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:*

*1. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;*

II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

III. El costo mínimo de una campaña para senador, será multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión;

IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;

V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:

– El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

– El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de

VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor, que establezca el Banco de México;

VII. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y

VIII. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

b) Para gastos de campaña:

I. En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento

*público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año; y*

*II. El monto para gastos de campaña se otorgará a los partidos políticos en forma adicional al resto de las prerrogativas.*

*c) Por actividades específicas como entidades de interés público:*

*I. La educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento que expida el Consejo General del Instituto;*

*II. El Consejo General no podrá acordar apoyos en cantidad mayor al 75% anual, de los gastos comprobados que por las actividades a que se refiere este inciso hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior; y*

*III. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.*

En el primer párrafo del numeral 7, no tenemos ningún problema para entender su contenido, toda vez que solo se menciona que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en el Código y conforme a las disposiciones que se mencionan la cual, la primera de estas se encuentra en el inciso a) y en el cual se establece que serán para las actividades ordinarias permanentes.

Estas actividades ordinarias permanentes, en la ley no se especifican de manera clara, es decir, no establece de manera concisa a que actividades permanentes se refiere, pero podemos deducir que se refiere a las campañas de diputados, senadores y de presidente de la República en tiempos electorales, a los eventos que organicen en tiempos no electorales, a la educación política que deben realizar, a los

textos informativos que desarrollen con el fin de comunicar sus planes y objetivos, a todas las tareas realizadas durante todo el año, en fin podríamos decir que se refiere a todas esas actividades que realizan los partidos políticos durante tiempos electorales y no electorales.

Y claro, para realizar todas estas tareas, el partido político debe tener recursos económicos que deberán ser suministrados por el Instituto Federal Electoral conforme a las reglas que se determinan en la Constitución.

*I.- Financiamiento para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.*

**A) Examen del párrafo I, del inciso a) del numeral 7, del artículo 49.**

Este primer párrafo cuenta con cuatro principios importantes, los cuales hemos los hemos separado para su mejor comprensión:

- El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, para senador y para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Deberá tomar como base los costos aprobados para el año inmediato anterior.
- Deberán ser actualizados mediante la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor, así como los demás factores que el propio Consejo determine.

- El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña.

Dentro del primer principio que presentamos, podemos ver que la ley electoral faculta al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para determinar cada año lo que cuesta una campaña política del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, ambas de manera personalizada, y en relación al siguiente principio, se establece que éste deberá partir de los costos de las campañas anteriores más inmediatas y en el caso de ser necesario sean actualizados mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Es importante mencionar que en este párrafo se le da una facultad de discrecionalidad enorme al Consejo General para “determinar los factores” que considere necesarios para fijar los costos.

En esta facultad no se determina cuales son esos “factores” que pueden ser determinantes para aumentar o disminuir el costo referido.

Respecto al tercer principio presentado, se establece que éstos costos deben ser actualizados a través de la fórmula relativa al Índice Nacional de Precios al Consumidor, que como ya sabemos el Banco de México se encarga de calcular mensualmente este concepto a partir de la canasta básica de los insumos más elementales de la población y así se puede determinar a cuanto asciende o desciende la inflación en los meses próximos en el país.

El procedimiento que se toma en cuenta es el de considerar los incrementos porcentuales, que tienen la ventaja de relativizar los

valores de acuerdo a la base de 100, por tanto el incremento porcentual se puede expresar según la siguiente formula:

$$\text{Incremento} = \frac{\text{valor del dato del último año} - \text{valor del dato del año base}}{\text{valor del dato del año base}} \times 100$$

*Porcentual*

En el ámbito económico, esta formula se desarrolló entre otras cosas para observar el aumento porcentual del incremento o disminución del poder adquisitivo del dinero, así mismo para observar la inflación en su aspecto cuantitativo, y para hacer cambios en las políticas económicas si fuere el caso, antes de un colapso económico.

En palabras llanas, ésta formula se utiliza para observar los puntos porcentuales en aumento de los productos básicos de una canasta diaria para la población; es decir, con ésta aplicación a la vida real se puede determinar el poder adquisitivo de la moneda en un tiempo determinado.

Ahora bien, atendiendo a la ley electoral, esta formula se utiliza para observar los posibles aumentos en los precios de los elementos y materiales necesarios para realizar una buena campaña, con ella, se observan los posibles aumentos de los elementos enumerados en la *canasta básica* para todo un año.

Con estos cálculos, no estaría de más que se utilizaran para determinar con mayor exactitud el poder adquisitivo de los salarios en el país, ya que se ve una enorme inequidad a la hora de subir el costo de un escritorio, un fax, un lápiz, un cuaderno o una manta cada año según el

Instituto Federal Electoral en un 25% y los salarios de la población solo aumentan en un máximo del 2%.

El cuarto y último principio presentado establece que, el Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña; esto quiere decir que los costos pueden ir subiendo o bajando según el criterio del Consejo General.

**B) Examen del párrafo II, del inciso a) del numeral 7, del artículo 49.**

Este párrafo II, establece que el costo mínimo de una campaña para diputado, será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Este párrafo menciona claramente las reglas aritméticas que deberían realizarse para llegar *al financiamiento público anual*, las cuales realizaremos paso a paso para tener una mejor comprensión de la misma y utilizaremos las cifras reales que se emplearon para determinar el financiamiento público del año 2006.

Pero antes debemos conocer el siguiente dato:

Después de las reformas de 1996 a la ley electoral, concernientes a los cálculos de financiamiento de los partidos políticos para el año 1997, se utilizó el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de

conformidad con los artículos transitorios 4º, 5º, 6º y 10º del artículo primero, del decreto por el que se reformó dicha ley.

Posteriormente el Consejero Presidente en esa fecha, presentó al Consejo General un estudio para determinar los costos mínimos para una campaña de diputados, senadores y presidente de la República, y con esto el citado órgano del IFE determinó así el financiamiento público a los partidos políticos para el año de 1998.

En este estudio se señala de manera general los costos de solo algunos de los elementos que se utilizan para las campañas políticas.<sup>7</sup>

Cabe aclarar que según los estudios realizados por el titular del Instituto, los conceptos enunciados como gastos en los costos para senador, tienen un costo más elevado de lo que cuesta para un diputado, tomando en consideración que son los mismos elementos; a este respecto no se da una explicación concreta, de tal manera que el titular del organismo público no hizo comentario alguno en ese sentido.

---

<sup>7</sup> Por razones de tiempo y espacio no se anotaron todos los rubros que en el estudio presentó el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, en la sesión ordinaria de fecha 9 de octubre de 1997, sin embargo se anexa a esta tesis la copia numero 19 y 29 de dicho Acuerdo.

\*Los costos que aquí se muestran se encuentran en viejos pesos, toda vez que para esta fecha no se había realizado la reforma monetaria.



DESCRIPCIÓN DEL GASTO	COSTO* PARA DIPUTADO	COSTO PARA SENADOR
Sueldo para personal por tres meses	\$8,045,312	\$10,263,18
Renta del local para oficina de 40m2 y 90m2n respectivamente	\$2,070,000	\$5,433,750
Costo de una línea telefónica	\$2,113,000	\$4,226,00
Papelería y artículos de escritorio	\$759,038,00	\$1,144,760
Costo de propaganda utilitaria	\$7,762,600	\$11,787,85

Cuadro 1

Como se puede visualizar en estos estudios realizados por el Consejero Presidente, se puede determinar de manera global y sin precisión, el costo de una campaña para diputados y para senadores y con la suma de estas cantidades más el costo de campaña para presidente, el Instituto Federal Electoral, determina el financiamiento para actividades ordinarias de los partidos políticos. Estas cifras, según la propia ley se deben actualizar mediante el INPC puesto que según la zona económica en que se encuentren, pueden subir o bajar los precios de acuerdo a la inflación.

Ahora bien, en los supuestos estudios para el año electoral 2006, los resultados arrojaron las siguientes cantidades:

COSTO MÍNIMO PARA DIPUTADO	COSTO MINIMO PARA SENADOR	COSTO MINIMO PARA PRESIDENTE
\$ 380, 074. 44	\$ 768, 283. 45	\$ 258, 557, 684. 48

Cuadro 2

Antes de continuar, me parece importante que conozcamos los costos mínimos de estos conceptos desde el año 2000, para observar de qué

manera han ido aumentando los montos del financiamiento de los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes. (Ver página siguiente cuadro 3)

Así mismo vemos que la suma de los tres costos mínimos de campañas de diputado, senador y presidente se les otorga anualmente; con esto quiero decir, que cada año, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, debe destinarse una partida al Instituto Federal Electoral de cantidad suficiente, para afrontar los gastos de operación del mismo y para otorgar el financiamiento de los partidos políticos; y como ya sabemos, ese dinero que se destina a dicha institución proviene de nosotros los ciudadanos, que estamos obligados a pagar esas gigantescas cantidades anualmente con los gravámenes que nos impone hacienda.

COSTO MINIMO DE CAMPAÑA	COSTO AÑO 2000 INPC 12.32%	COSTO AÑO 2001 INPC 9.96%	COSTO AÑO 2002 INPC 4.4%	COSTO AÑO 2003 INPC 5.75 y factor= 0.938221838	COSTO AÑO 2004 INPC 3.9765% y factor= 0.972232875157925	COSTO AÑO 2005 INPC 5.19% y factor= 1.04	COSTO AÑO 2006 Factor=09791159823162070
DIPUTADO	\$301,124.92	\$328,105.71	\$342,542.36	\$339,699.42	\$343,400.01	\$375,671.37	\$380,074.44
SENADOR	\$608,694.68	\$663,233.72	\$692,416.00	\$686,669.28	\$694,149.66	\$759,383.07	\$768,282.45
PRESIDENTE	\$197,316,-073.65	\$214,995,-593.85	\$224,455,-399.97	\$222,592,-528.53	\$222,523,-208.20	\$243,453,-047.33	\$258,557,-684.48

Cuadro 3. Fuente: Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Conociendo ya el costo mínimo para la campaña de diputado y siguiendo con el párrafo II, se establece que el costo mínimo de una campaña electoral para diputado será multiplicado por el total de diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en el Congreso. Haciendo la sustitución de lo

establecido en la ley y en costos reales los resultados fueron los siguientes:

<b>Representación aritmética del párrafo II</b>
<i>El costo mínimo para una campaña de diputados para el año 2006 fue de \$380, 074.44,<sup>8</sup> haciendo la sustitución en las operaciones que establece el párrafo II quedaría:</i> <i>\$380, 074.44 X 500 Diputados X 6 partidos: (PAN, PRD, PRI, PVEM, PT y Convergencia) = \$1, 140, 223, 329. 06</i>

Cuadro 4

**C) Examen del párrafo III, del inciso a) del numeral 7, del artículo 49.**

Este párrafo establece cómo deberá ser calculado el costo mínimo para la campaña de un senador, el cual no difiere en nada con la regla utilizada para la de un diputado.

Empleando la misma tabla aritmética la sustitución quedaría de la siguiente forma:

<b>Representación aritmética del párrafo III</b>
<i>En términos reales el costo mínimo para campaña de senador en 2006 fue de \$768, 283. 45,<sup>9</sup> haciendo la sustitución la multiplicación quedaría así:</i> <i>\$768, 283. 45 X 128 Senadores X 6 partidos (PAN, PRD, PRI, PVEM, PT y Convergencia) = \$ 590, 041, 691.97</i>

Cuadro 5

---

<sup>8</sup> Acuerdo del Instituto Electoral de fecha -----ver pendiente-----

<sup>9</sup> Ídem

**D) Examen del párrafo IV, del inciso a) del numeral 7, del artículo 49.**

En el siguiente párrafo, para el caso de presidente, la situación cambia exageradamente en las multiplicaciones que se hacen para obtener el resultado, ya que, como podemos ver este párrafo establece que:

El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base en:

- El costo mínimo de gastos de campaña para diputado que se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa.
  
- Dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio.
  
- Multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente.

La sustitución aritmética quedaría de la siguiente forma:

<b>REPRESENTACIÓN ARITMÉTICA DEL PARRAFO IV</b>					
(La cantidad exacta del costo mínimo de campaña para residente en 2006 fue de <b>\$258, 557, 684. 48</b> )					
Para sacar esta cantidad la operación realizada fue la siguiente atendiendo lo que establece el párrafo IV					
\$380, 074.44	X	300	=	114, 022,332.00	/ 71 =
\$160,594.83		\$160,594.83	X	161	= <b>258, 557, 684. 48.</b>

Cuadro 6

Con esta regla se observa que el costo para una campaña de Presidente de la República aumenta considerablemente.

**E) Examen del párrafo V, del inciso a) del numeral 7, del artículo 49.**

Este párrafo es importante, toda vez que en él se determina que las cantidades que resulten de las operaciones antes realizadas constituye el financiamiento público anual de los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y que deberá distribuirse según se establece en los siguientes párrafos.

Utilizando las cifras del año 2006, tenemos que el resultado de la suma a la que se refiere esta fracción V, es de \$1, 988, 822, 705. 51, lo que significa que éste fue el monto correspondiente al financiamiento público para el año 2006, para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos y que se dividió en dos partes a saber:

**F) Distribución del financiamiento a los partidos políticos según el artículo 49.**

La ley establece que la cantidad antes mencionada deberá dividirse así:

- El 30% de la cantidad total que resulte, deberá entregarse de forma igualitaria, entre todos los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.
- El 70% restante, se deberá distribuir según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

Es decir, si el 30% de \$1,988, 822, 705. 51 es igual a: \$5, 966, 468,116.53, ésta cantidad, correspondiente al porcentaje mencionado se dividió entre los seis partidos que tenían representación en el Congreso hasta agosto de 2006, de forma igualitaria y el resultado ascendió a la cantidad de **\$99, 441, 135. 28**.

El otro 70 % que quedó de \$1, 988, 822,705 .51, se repartió de acuerdo con el porcentaje que tenían los 6 partidos en la Cámaras del Congreso, es decir, el dinero correspondiente al año 2006 quedó distribuido de la siguiente forma:

PARTIDO	VOTOS	30% EN FORMA IGUALITARIA	70% SEGÚN REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO	SU EN	TOTAL DE MILLONES DE PESOS
PRI	9, 276, 958	\$ 99, 441,135.28	\$513964289.24		\$613,405,424.52
PAN	8,238,392	\$ 99, 441,135.28	\$456,425,402.46		\$555,866,537.74
PRD	4,715,868	\$ 99, 441,135.28	\$261,269,668.87		\$360,710,804.15
PVEM	1,646,624	\$ 99, 441,135.28	\$91,226,664.37		\$190,667,799.64
PT	643,120	\$ 99, 441,135.28	\$35,630,291.06		\$135,071,426.34
CONVERGENCIA	607,549	\$ 99, 441,135.28	\$33,659,577.85		\$133,100,713.12

Cuadro 7

**G) Examen del párrafo VI, del inciso a) del numeral 7, del artículo 49.**

En la siguiente fracción se establece que todo este financiamiento que hemos venido observando deberá determinarse anualmente tomando en consideración el Índice Nacional de Precios al Consumidor, que establezca el Banco de México, y en el entendido de que la tasa inflacionaria suba, éste financiamiento subirá proporcionalmente<sup>10</sup>.

**H) Examen del párrafo VII y VIII del inciso a) del numeral 7, del artículo 49.**

En estos dos párrafos, se establece como derecho de los partidos políticos, el recibir mensualmente las cantidades que hayan sido acordadas según las reglas ya establecidas, y además deberán ser entregadas conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

---

<sup>10</sup> Ver el párrafo I de este capítulo.

En cuanto al párrafo VIII, se establece ahora como una obligación de los partidos políticos, el destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que les sea entregado, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

*II.-Financiamiento para gastos de campaña.*

**A) Examen del párrafo I y II, del inciso b) del numeral 7, del artículo 49.**

Este segundo inciso, también establece que además de las prerrogativas concedidas a los partidos políticos y el financiamiento para sus actividades ordinarias permanentes, se debe destinar otra cantidad de dinero para gastos de campañas, para tal efecto, la ley establece algunas disposiciones:

En el año de la elección, a cada partido político se le otorgará para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes que le corresponda en ese año.

Esto significa que, en el año de elección ya sea para presidente, senador o diputado, es decir, cada tres años o en su caso cada seis, se le entregará una cantidad igual al monto del financiamiento público otorgado, sin olvidar claro, que éste monto debe ser actualizado como lo marca la propia ley cada año y estableciendo los factores (que la ley



no menciona cuales son esos factores) de los cuales dependa establecer si sube o no dicho financiamiento.

Si utilizamos las cifras reales del año 2006, el monto para gastos fue el siguiente:

PARTIDO	TOTAL EN MILLONES DE PESOS
Partido Revolucionario Institucional	\$613,405,424.52
Partido Acción Nacional	\$555,866,537.74
Partido de la Revolución Democrática	\$360,710,804.15
PVEM	\$190,667,799.64
PT	\$135,071,426.34
CONVERGENCIA	\$133,100,713.12

Cuadro 8

Ahora, siguiendo el párrafo I del inciso b) del artículo 49 de la ley, el financiamiento para cada partido será lo doble de estas cantidades en cada año de elección, para costear sus gastos de campaña; luego entonces según las reglas del COFIPE los montos fueron los siguientes:

PARTIDO	30% EN FORMA IGUALITARIA	70% SEGÚN SU REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO	TOTAL DE MILLONES DE PESOS	CANTIDAD IGUAL AL SOSTENIMIENTO DE ACTIVIDADES PERMANENTES
Partido Revolucionario Institucional	\$ 99, 441,135.28	\$513964289.24	\$613,405,424.52	\$613,405,424.52
Partido Acción Nacional	\$ 99, 441,135.28	\$456,425,402.46	\$555,866,537.74	\$555,866,537.74
Partido de la Revolución Democrática	\$ 99, 441,135.28	\$261,269,668.87	\$360,710,804.15	\$360,710,804.15
PVEM	\$ 99, 441,135.28	\$91,226,664.37	\$190,667,799.64	\$190,667,799.64
PT	\$ 99, 441,135.28	\$35,630,291.06	\$135,071,426.34	\$135,071,426.34
CONVERGENCIA	\$ 99, 441,135.28	\$33,659,577.85	\$133,100,713.12	\$133,100,713.12

Cuadro 9

Si sumamos estas cantidades tenemos el resultado siguiente:

PRI	\$613, 405, 424. 52 + \$613, 405, 424. 52 = \$122, 681, 084. 90
Partido Acción Nacional	\$555, 866, 537. 74 + \$555, 866, 537. 74 = \$111, 173, 307. 548
Partido de la Revolución Democrática	\$360, 710, 804. 15 + \$360, 710, 804. 15 = \$721, 421, 608. 30
PVEM	\$190, 667, 799. 64 + \$190, 667, 799. 64 = \$381, 335, 599. 28
PT	\$135, 071, 426. 34 + \$135, 071, 426. 34 = \$270, 142, 852. 68
CORVER.	\$133, 100, 713. 12 + \$133, 100, 713. 12 = \$266, 201, 426. 24

Cuadro 10

Este es el resultado final del financiamiento a los partidos políticos según lo que establece el primer párrafo del inciso b, de la ley electoral vigente.

Ahora bien, en el siguiente párrafo se vuelve a mencionar que ésta cantidad deberá entregarse de forma adicional al resto de las prerrogativas, esto significa que el financiamiento para este tipo de gastos es un complemento que se debe entregar de la misma forma que todo lo anteriormente señalado, aumentando así el financiamiento a los partidos políticos de manera estratosférica.

*III.- Financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público*

**A) Examen del párrafo I, del inciso c) del numeral 7, del artículo 49.**

En el entendido de que los partidos políticos tienen un carácter de *Entidades de interés público*, concepto elevado constitucionalmente en la reforma de 1977, es como se establece también, la obligación de

realizar tareas de naturaleza pública, por ejemplo, apoyar a la educación cívica política de los ciudadanos entre otras.

Así mismo se les otorgan los elementos necesarios para que estas actividades sean apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del reglamento correspondiente, por tal motivo en este inciso se determina que se les otorgará financiamiento para:

- Educación y capacitación política.
- Investigación socioeconómica y política y;
- Tareas editoriales de los partidos políticos nacionales.

*IV.- Financiamiento para los partidos con registro posterior a la última elección.*

**A) Examen del párrafo primero del numeral 8, del artículo 49**

Los numerales 8 y 9 establecen otros requisitos que deben cubrir todos los partidos políticos, pero para entrar a su estudio es necesario que conozcamos lo que a la letra dicen estos últimos numerales, que se refieren al financiamiento de tipo directo según la doctrina:

*8. Los partidos políticos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público conforme a las siguientes bases:*

*a) Se le otorgará a cada partido político el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes a que se*

*refiere este artículo, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña; y*

*b) Se les otorgará el financiamiento público por sus actividades específicas como entidades de interés público.*

*9. Las cantidades a que se refiere el inciso a) del párrafo anterior serán entregadas por la parte proporcional que corresponda a la anualidad a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año.*

*10. Se encuentra derogado.*

Como podemos observar, el numeral 8 nos muestra las formas en que se debe otorgar el financiamiento a los nuevos partidos políticos que hayan obtenido su registro después de las últimas elecciones que correspondan a ese año, establece además que dicho financiamiento deberá ser entregado para utilizarlos en los siguientes conceptos:

**B) Examen del inciso a) del párrafo primero, del numeral 8**

A cada partido político se le entregará el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña.

Esto significa que los nuevos partidos que surjan, recibirán un total del 4% del financiamiento público otorgado a todos los partidos políticos para sus actividades ordinarias permanentes, toda vez que se establece

que en el año de elección les será entregada una cantidad igual adicional para sus gastos de campaña para ese año, aumentando así de manera considerable el financiamiento de estos nuevos partidos políticos.

En las cifras otorgadas en el año 2006, estas cantidades fueron las siguientes:

El monto total del financiamiento público de todos los partidos políticos fue de **\$1,988, 822, 705. 51**, el 2% de esa cantidad es igual a **\$39, 776, 454. 11**, esta cantidad es la misma que deberá otorgarse a cada partido nuevo que haya obtenido el registro de la forma como se establece en estos párrafos, sin olvidar que esta misma cantidad deberá duplicarse por disposición de la propia ley en el año siguiente de campaña, ya que corresponderá a los gastos que se deberán cubrir por ese mismo concepto según lo establece también la ley.

Siguiendo con las cifras del año 2006 podemos observar que los partidos políticos que obtuvieron su registro con fecha posterior a la última elección recibieron las siguientes cantidades:

El Partido Nueva Alianza y Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina, se les otorgó a cada uno la cantidad de **\$39, 776, 454. 11**.

Si sumamos las cantidades de ambos partidos, podemos observar que en realidad el monto total utilizado para este concepto y que fue entregado por el IFE a éstos nuevos partidos fue de **\$79, 552, 908. 22**, cantidad utilizada para gastos de campaña en el año 2006.

**C) Examen del inciso b) del párrafo primero, del numeral  
8**

La ley establece que a los nuevos partidos que hayan obtenido su registro, se les deberá otorgar un financiamiento público por sus actividades específicas como entidades de interés público, con este nuevo concepto observamos que la cifra que era de 4%, aumentará por los conceptos antes descritos.

Y no debemos olvidar que, este financiamiento por lo regular vuelve a aumentar debido a que también se les entrega a todos los partidos políticos otras cantidades pero ahora para los gastos concernientes a la radio y televisión.

Dentro de la cifras del IFE del año 2006, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó que, el financiamiento para las actividades de radio y televisión sería de: **\$1, 506, 137. 53**, el cual fue dividido entre los 8 partidos existentes (incluyendo a los dos nuevos), y que debía ser dividido a su vez en 12 partes, ya que dicha cantidad debe entregarse mensualmente, quedando de la siguiente forma:

CANTIDAD APROBADA POR EL CONSEJO GRAL. EN EL 2006	DIVIDIDO ENTRE 8 PARTIDOS POLITICOS	MONTO NUEVAMENTE DIVIDIDO ENTRE 12 MENSUALIDADES
\$1,506,137.53	\$ 188,267.19	\$ 15,688. 93

Cuadro 11

En este cuadro se puede apreciar que la cantidad de \$15,688.93 es lo que se les otorgó a los 8 partidos políticos durante un año. Dicha entrega fue en ministraciones mensuales.

### III.- CRITERIOS DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA DETERMINAR EL FINANCIAMIENTO.

El artículo 49, numeral 7 inciso a), párrafo I establece que:

*7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:*

*a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:*

*I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;...*

Podemos observar que la legislación electoral vigente faculta a través de este artículo, al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que determine anualmente los costos mínimos para una campaña de diputado senador y presidente de la República, teniendo como base los estudios que debe presentar el Consejero Presidente, así, como los costos aprobados en el año anterior.

No obstante de esta facultad expresa, también se determina que el Consejo General podrá revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hayan fijado dichos costos.

Algunas de las facultades que tienen el Instituto Federal Electoral, es que puede determinar ciertos criterios que le sirvan para llevar a cabo lo que la propia ley le confiere.

Al respecto el ejercicio que presentó el presidente del Instituto Federal Electoral en 1997, aplica una metodología para definir el costo mínimo de las campañas electorales y se realizaron estudios de campo acerca de todos los elementos necesarios para hacer posible las campañas electorales en las condiciones actuales a ese año.

De este modo, también se toman en este estudio tres aspectos importantes a saber: Los cambios que se produjeron en las técnicas de campaña; los cambios ocurridos en las condiciones organizativas de los propios partidos políticos; y las nuevas condiciones de competitividad que los partidos habían configurado a la fecha, mismos que veremos en adelante.

En la reforma de 1996, las modificaciones sobre el financiamiento abarcaron este punto, por tanto en 1997, el presidente del Instituto Federal Electoral presentó por primera vez los estudios encomendados y el 9 de octubre de 1997 fueron aprobados en sesión del Consejo.

En esa fecha el Consejo General del Instituto Federal Electoral presentó un proyecto por el que se determinaba el costo de campaña para diputado, senador y presidente de la república, esto con base en la investigación realizada por el Presidente del Instituto Federal Electoral, a través de los estudios que ya había presentado.



Este proyecto fue aprobado por el Consejo General, en el cual los resolutiveos se dieron por aceptados y revisados los elementos y factores conforme a los cuales se fijaron los costos de las campañas antes mencionadas para determinar así el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos para el año 1997.

El Instituto Federal Electoral considera que el costo mínimo de una campaña es *la suma de gastos indispensables que un candidato a diputado o senador realiza durante las campañas electorales y que comprenden una serie de elementos de carácter humano, organizativo, logístico y propagandístico, con los cuales se sostiene la competencia electoral en un Distrito o en un Estado del país*, con esto es importante hacer hincapié en la forma de elaborar las bases con las cuales se determina el financiamiento público para las funciones de los partidos políticos.

El costo mínimo de campaña no solo es un ingrediente determinante y el más importante sobre el cual se calcula el monto del financiamiento, demás es el único factor sobre el cual la autoridad electoral puede actuar, modificándolo, para modular la estructura financiera que otorga a los partidos políticos, ya que está facultada por la ley para actualizar los precios relativos conforme al INPC y/o revisando los elementos que componen el costo mínimo para la campaña.

Lo importante de estos estudios deriva en el hecho de que es el componente esencial para desarrollar la estratosférica estructura financiera del sistema de partidos que tenemos en nuestro país, ya que con éste se pueden determinar monetariamente lo siguiente:

- El monto del financiamiento de las actividades ordinarias.
- El monto de los topes de campaña.
- El monto mínimo que los partidos políticos deben destinar anualmente para el desarrollo de sus fundaciones o instituciones de investigación.
- El monto de financiamiento publico para los partidos que hayan obtenido su registro.
- Los topes al financiamiento privado.
- Los topes al financiamiento por rendimientos de aportaciones que reciba los partidos.
- Los topes de gastos del Instituto en las adquisiciones de promocionales en radio y televisión.
- El fondo de financiamiento de las Agrupaciones Políticas, y por último se puede hacer:
- El cálculo del tope del fondo del financiamiento público que como máximo puede recibir una Agrupación Política.

Como ya sabemos, el financiamiento a los partidos políticos, es parte fundamental en la vida del Sistema de Partidos, y por lo tanto es importante dotar de los elementos necesarios a estos entes públicos para que puedan llevar a cabo sus obligaciones y su objetivos sin necesitar de ciertos grupos o personas que los obliguen a actuar dentro del poder como les convenga a sus intereses.

Sin embargo, nos encontramos en una disyuntiva en ese sentido, ya que podemos defender la postura de la idea mencionada, pero también repudiarla desde el momento en que nos damos cuenta que el financiamiento que se les otorga es excesivo, y que de cualquier forma

los procesos político-electorales las manipulan unos cuantos de manera audaz, que se rompe cada vez más el concepto de “Democracia”, llevando a la pérdida la credibilidad de “la justicia electoral” en nuestro país.

Como ya vimos, el 9 de enero de 1987, se reguló por primera vez el otorgamiento de financiamiento público a los partidos políticos en el Código electoral, apuntando en el artículo 61, que la Comisión Federal Electoral (CFE) debía encargarse de determinar con base en sus propios estudios, el costo mínimo para la campaña de los diputados; esa misma cantidad se multiplicaba por el número de candidatos a diputados registrados de mayoría relativa, para así obtener en monto del financiamiento a distribuirse entre los partidos políticos durante los tres años siguientes de la elección.

Los estudios realizados por la CFE fueron del año 1985, según los cuales el costo mínimo de una campaña para diputado era de \$4, 212, 220, cantidad a la que debía agregarse la cifra de \$287,780 por actividades partidistas, llegando a una cifra de \$4,500, 000.

A pesar de que la cantidad establecida como costo mínimo para una campaña y que debía ser multiplicada solo por los diputados registrados por mayoría relativa, es decir, solo por 300, resultaba para ese entonces y todavía para nuestros tiempos una cantidad estratosférica, sin embargo era más loable el hecho de que se debía distribuir entre todos los partidos políticos durante los tres años siguientes a la elección.

No así, como se establece en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en donde la suma de las operaciones señaladas en el ordenamiento citado, establece que corresponde solo al financiamiento público anual, hecho que hace más costoso cada año el sostenimiento de los partidos.

Contemplando ya estas cifras, la Comisión Federal Electoral decidió incrementar en un 40% y en un 92% dicha cantidad, por la simple y sencilla razón de que en ese porcentaje se encontraba el aumento del Presupuestos de Egresos de la Federación para los años 1986 -1987. En ese sentido, el mismo órgano decidió aumentar la cantidad de \$869, 440, por actividades partidistas sin ser estrictamente necesario; después de tener la cifra de \$287,780; por tales circunstancias el costo de la campaña para diputado llegó a \$13, 000, 000 que sirvió de base para determinara el financiamiento público para el año 1987 y 1988.

Los citados estudios elaborados en 1987 con precios de 1985, consideraron las actividades que “debía realizar” un candidato a diputado, estos estudios tenían la aprobación de los partidos políticos, principalmente el que se suponía que tenía más experiencia en costos, o sea, el Partido Revolucionario Institucional, pues se consideraba que éste tenía más conocimiento de ello por ser el único partido grande en ese momento. Los elementos considerados para tales objetivos fueron:

- El establecimiento de una estructura administrativa permanente durante 90 días para cada distrito electoral.
- Los recursos para llevar a cabo las acciones electorales directas.

La estructura administrativa a la que se refiere el primer elemento corresponde a los 90 días que fueron propuestos para contar con los diferentes recursos humanos y materiales, correspondientes a un encargado de oficina, dos mecanógrafas, un chofer y un auxiliar de intendencia. Los siguientes elementos corresponden a un local de campaña con servicio telefónico, un vehículo, publicaciones del partido, papelería y útiles de escritorio, combustible y lubricantes, (este último todavía no sé para que puedan ser utilizados pero se encontraba en la lista de los precios). El costo de estos bienes y servicios representaba según el estudio el 44% del costo mínimo para una campaña.

El 56% restante correspondía a la realización de las acciones directas de campaña de cada partido, que eran la propaganda impresa, carteles, mantas, bolsas, camisetas, botones, viseras, llaveros, cerillos, pintura para bardas, equipos de sonido y renta de locales para eventos.

Posteriormente en las elecciones de 1988, se aplicó nuevamente el mismo procedimiento utilizado en 1986-1987 pero ahora para determinar el financiamiento público de los partidos políticos durante el trienio 1989-1991, teniendo como resultado un costo mínimo para campaña de diputados por una cantidad de:

\$43, 750,000.

En la reforma electoral de 1990, se establecieron nuevos criterios para determinar el financiamiento a los partidos políticos, los cuales se dividieron en cuatro rubros:

- Financiamiento por actividad electoral.

- Financiamiento por actividades generales como entidades de interés público.
- Financiamiento por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.
- Financiamiento por actividades específicas como entidades de interés público.

Además se agregó una nueva partida denominada “actividad electoral”, con la cual, se debía considerar también el costo mínimo de una campaña pero ahora para senador.

Con estas reformas a la ley de 1990 y para definir el financiamiento público a los partidos políticos en el siguiente trienio 1992-1994, se tomaron en consideración los resultados arrojados en las elecciones de 1991, y la Dirección General del IFE presentó al Consejo General, el estudio del costo mínimo para una campaña para diputado en la que se consideraron los mismos conceptos de gastos que había sido definidos en los estudios realizados en 1987, lo único que cambiaron en ese estudio fue el nombre para agrupar dichos gastos, ahora sería:

- Por actividades administrativas; y
- Por acciones directas de campaña.

A partir de aquí, el lector podrá observar que estos estudios no se realizaron en primer lugar con gran sensatez, ya que realmente los rubros que se citaron no son indispensables para llevar a cabo una

campana; son rubros que se agregaron para aumentar la bolsa de los partidos políticos.

Esta forma tan caprichosa de aumentar a un 92% las cifras establecidas por el Instituto Federal Electoral sin ser necesario para los gastos reales, es lo que llevamos arrastrando desde 1986-1987 y que ha ido incrementándose al antojo de unos cuantos intereses personales, y no puede pensar distinto ante esta situación ya que los estudios que se han venido entregando a partir de 1987 han sido casi iguales.

Posteriormente se presentaron también los estudio del costo mínimo para una campana de senador por la Dirección General del Instituto Federal Electoral, utilizando exactamente los mismos rubros de gastos, en donde las partidas presentadas se incrementaron en un 100% dando la escuálida explicación de: *“Por tratarse de actividades realizadas en todos los Distritos electorales que componen una entidad federativa”*<sup>11</sup>, y la pregunta es: ¿Qué no es la misma actividad realizada en todos los distritos de una entidad para un diputado?

Después de haber sido aprobado el costo de una campana para senador, durante el nuevo trienio 1992-1994, el costo mínimo para una campana se fijó en:

\$77, 947, 466 para diputado y;

\$165, 078, 286 para senador

Llevando consigo los efectos de la determinación del financiamiento público por concepto de actividad electoral.

---

<sup>11</sup> Acuerdo de fecha 9 de octubre de 1987 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, Pagina 7.

Para 1995, se celebró el 20 de enero de ese año, una sesión del Consejo General, en la cual se determinó el financiamiento público por actividad electoral para el siguiente trienio 1995-97, y los estudios correspondientes fueron presentados considerando los mismos conceptos de gastos utilizados en el año de 1987, y de acuerdo a los resultados de los gastos de 1994 se fijaron los montos para 1995-97 en:

\$141, 224,16 para diputado,

\$271, 725,70 para senador; y

\$177, 207, 151. 27 para presidente.

Cabe hacer notar un detalle en el cálculo de los costos mínimos determinados por Consejo General para calcular este trienio, ya que fueron aumentados exageradamente por encima de los gastos que los partidos políticos habían declarado en sus informes de campañas de 1994.

Esto se debió a que en dichos informes presentados por los partidos políticos, se observó que éstos habían tenido una erogación para la campaña de diputado de \$66, 715. 06 y para la de senador de \$237, 119. 41, fue por eso que los costos para 1995-1997 fueron fijados de manera tan elevada, pues consideró el Consejo General que dicha determinación partía de que el *“financiamiento no solo sería otorgado para actividades electorales, sino para los distintos rubros de financiamiento establecidos en la ley”*.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ídem, Pág. 8



Ya con la reforma de 1996, en el artículo 10 transitorio del decreto que modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableció que para determinar el financiamiento público para los partidos durante el año 1997, se tomarían como base los costos mínimos de campaña aprobados para el año 1995, aplicándose el INPC correspondientes al año 1995 y 1996; y en consecuencia por mandato de ley se determinó el financiamiento público para ese año teniendo como base los costos mínimos para diputados y senadores los cuales quedaron como sigue:

Para diputados \$270, 436.61; y

Para senadores \$520,341.16

En esta misma reforma se determinó que el financiamiento público debía ser ministrado mediante la forma del 30% en partes iguales para todos los partidos políticos y el 70% restante repartido según el porcentaje de la votación total emitida que hubiese obtenido cada partido en la lección de diputados inmediata anterior.

Así mismo la reforma sirvió para determinar nuevamente las partidas por las cuales los partidos políticos deben recibir financiamiento público que son:

- Para actividades ordinarias permanentes
- Para gastos de campaña; y
- Para actividades específicas.

Hasta aquí hemos observado como se ha ido incrementando el financiamiento a los partidos políticos, también vimos cual es la razón legal por la que se aumenta año tras año este financiamiento; sin embargo hasta aquí no hemos visto cuales fueron los elementos y criterios utilizados por el Instituto Federal Electoral para realizar el estudio que determinaría el costo de las campañas electorales y para obtener así mismo el costo mínimo de las mismas.

Sin embargo en 1997, para definir el costo mínimo de las campañas se utilizó un método de integración de una “*canasta básica*” y se establecía que el contenido de la misma abarcaba los elementos básicos para realizar una campaña electoral; para la integración de dicha “*canasta*”, se necesitaron bienes y servicios de los cuales según el resultado del estudio realizado, deben contar los candidatos en las campañas electorales, así mismo se obtuvieron los precios de cada uno según las distintas zonas geográficas del país.

Esta “*canasta básica*” consta de los siguientes elementos que fueron evaluados para los costos requeridos:

- Sueldo de cinco personas por 76 días (un coordinador de campaña, dos secretarias, un auxiliar administrativo y un chofer).
- Arrendamiento de un local para oficina de 40 metros cuadrados por tres meses
- Costo de arrendamiento de un vehículo compacto por 76 días
- Costo de instalación de una línea telefónica

- Costo deservicio telefónico por 76 días, con uso intensivo
- Papelería y artículos de oficina por 76 días
- Gastos de instalación de una línea eléctrica
- Importe del consumo de energía eléctrica por 76 días
- Costo de rotulación de 16 mantas de 10 X 1.5 metros
- Costo de pinta de 10 bardas, pintura y mano de obra
- Costo de propaganda por 50 millares de volantes a una tinta
- Costo de propaganda de 5 millares de pancartas
- Alquiler de equipo de sonido para vehículo por 10 días
- Alquiler de equipo de sonido para local cerrado por 6 eventos
- Renta de local cerrado para 100 personas por 6 eventos
- Renta de 4 escritorios y 6 sillas por 76 días
- Renta de archivero por 76 días
- Renta de una computadora y una impresora por 76 días
- Renta de un fax por 76 días
- Renta de un teléfono celular por 76 días
- Propaganda de prensa, radio y televisión.

(Este último elemento fue derivado de los informes de gastos de campaña que los partidos políticos presentaron al Instituto Federal Electoral, y sirvió al mismo tiempo para realizar las cotizaciones de este rubro)

Después de haber determinado los elementos que compondrían la “*canasta*”, se hicieron tres cotizaciones de los costos de cada elemento. Para esto se seleccionaron de las 5 circunscripciones en que se divide el país 9 distritos de cada uno y que se clasificaron a su vez en distritos urbanos, mixtos y rurales.

Lo más importante que se puede ver de forma rápida en estas cotizaciones que se hicieron, son los resultados que se dieron para el rubro de los gastos de prensa, radio y televisión, ya que según la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y partidos políticos, el gasto equivalente de ese rubro fue del 41.87% del promedio nacional de los egresos de los partidos políticos que compitieron en el año 1997, esto significa que de cada 100 pesos gastados por los ocho partidos, 42 pesos fueron utilizados para contratar tiempos y espacios en la radio y la televisión.

Ahora bien lo interesante de este párrafo es que, una vez más nos damos cuenta que los medios de comunicación en general, son los elementos más utilizados por los partidos políticos y podemos ver que en los últimos procesos electorales, lejos de hacer una buena campaña de proselitismo, utilizan los tiempos que contratan para degradar a sus contendientes y agregar un toque de miedo a los posibles votantes de un partido y así desviar el voto.

Los medios de comunicación han sido siempre el arma perfecta de la política, ya sea para comprar la voluntad de la gente y/o para hacerle creer algo que no es precisamente la verdad; es por eso que se debe poner mayor énfasis en este rubro a la hora de legislar en materia electoral, toda vez que se ha sobrepasado al verdadero objetivo de la contratación de estos medios.

A partir de las consideraciones anteriores la obtención del costo mínimo de las campañas que se establecieron, se calculó a partir de las cotizaciones supuestamente más bajas de las tres clasificaciones de los distritos los cuales quedaron así:

COTIZACIÓN MÁS BAJA	CANASTA	PONDERACION	TOTAL
URBANOS	\$ 169,318.10	57 %	\$96,511.31
MIXTOS	\$ 169, 591.12	32 %	\$54,269.15
RURALES	\$ 151, 039. 98	11 %	\$16,614,39
<b>TOTALES</b>			<b>\$167,394 85</b>

Cuadro 12

La ponderación a que se refiere el cuadro, se toma de acuerdo con los criterios que estableció la Comisión de Fiscalización del Consejo General, y en consecuencia la canasta para calcular el costo mínimo de campaña para diputado, sin contar la partida correspondiente a los gastos de prensa, radio y televisión que para 1997 fue de \$167, 394, 85.

Pero además a ésta cantidad se le sumaría el costo de los gastos correspondientes a la radio y televisión, así como el 3% de la inflación que se estimó para los últimos meses que quedaban del año, de tal suerte que el costo para una campaña de diputados para 1997 quedó de \$226, 031. 16

Para efectos de resultados de la canasta cotizada, el siguiente cuadro muestra la forma de cómo se desglosó cada elemento necesario para campaña de diputado y de senador, y anotado el costo de cada uno nos podemos dar cuenta que para la campaña de diputado se eleva drásticamente sin tener una explicación a esto.

CANASTA PARA DIPUTADO	COSTO promedio nac.	CANASTA PARA SENADOR	COSTO promedio nac.
1.-Sueldo por 76 días de 1 coordinador de campaña.	\$16,311.02	1.-Sueldo por 90 días de 1 coordinador de campaña,	\$15,637.27
2.-Sueldo por 76 días de 2 secretarias	\$8,402.75	2.-Sueldo de 90 días por 3 secretarias	\$10,381.67
3.-Sueldo por 76 días de 1 auxiliar administrativo	\$5,040.21	3.-Sueldo por 90 días de 2 auxiliares administrativo	\$11,994.83
4.-Sueldo por 76 días de 1 chofer	\$4,614.58	4.-Sueldo por 90 días de 1 chofer	\$4,630.22
5.-Arrendamiento de 1 local para oficina de 40m2 por 3 meses	\$4,707.37	5.-Arrendamiento de 1 local para oficina de 90 metros cuadrados por 3 meses	\$8,432.83
6.-Costo de arrendamiento de 1 vehículo compacto por 76 días	\$23,941.43	6.-Costo de arrendamiento de 2 vehículos (compacto y camioneta) por 90 días	\$63,107.79
7.-Consumo de combustible para vehículo por 76 días	\$11,992.14	7.-Consumo de combustible con uso intensivo por 90 días	\$21,322.39
8.-Costo de instalación de 1 línea telefónica	\$3,530.70	8.-Costo de instalación de 2 líneas telefónicas	\$6,817.13
9.-Costo de servicio telefónico por 76 días, con uso intensivo	\$9,447.09	9.-Costo deservicio telefónico por 90 días, con uso intensivo	\$19,889.47
10.-Papelería y artículos de oficina por 76 días	\$9,930.10	10.-Papelería y artículos de oficina por 90 días	\$19,681.73
11.-Gastos de instalación de 1 línea eléctrica	\$593.05	11.-Gastos de instalación de una línea eléctrica	\$676,33.00
12.-Importe del consumo de energía eléctrica por 76 días	\$1,986.53	12.-Importe del consumo de energía eléctrica por 90 días	\$2,100.67
13.-Costo de rotulación de 16 mantas de 10 X 1.5 metros	\$16,568.73	13.-Costo de rotulación de 40 mantas de 10 X 15 metros	\$52,600.69
14.-Costo de pinta de 10 bardas de 2.5 x 10 m, pintura y mano de obra	\$10,115.98	14.-Costo de pinta de 30 bardas, pintura y mano de obra	\$24,060.48
15.-Costo de propaganda por 50 millares de volantes a una tinta	\$5,875.65	15.-Costo de propaganda por 120 millares de volantes a una tinta	\$10,467.82
16.-Costo de propaganda de 5 millares de pancartas	\$10,528.41	16.-Costo de propaganda de 15 millares de pancartas	\$25,302.44
17.-Alquiler de equipo de sonido para vehículo por 10 días	\$5,238.27	17.-Alquiler de equipo de sonido para vehículo por 20 días	\$11,290.56
18.-Alquiler de equipo de sonido para local cerrado por 6 eventos	\$5,570.53	18.-Alquiler de equipo de sonido para local cerrado por 10 eventos	\$7,408.24
19.-Renta de local cerrado para 100 personas por 6 eventos	\$8,709.89	19.-Renta de local cerrado para 100 personas por 10 eventos	\$11,392.05
20.-Renta de 4 escritorios y 6 sillas por 76 días	\$4,140.53	20.-Renta de 6 escritorios y 8 sillas por 90 días	\$10,057.59
21.-Renta de archivero por 76 días	\$827.75	21.-Renta de archivero por 90 días	\$1,482.24
22.-Renta de 1 computadora y 1 impresora por 76 días	\$10,414.99	22.-Renta de 2 computadoras y 2 impresoras por 90 días	\$20,250.17
23.-Renta de un fax por 76 días	\$3,227.85	23.-Renta de un fax por 90 días	\$3,084.48
24.-Renta de teléfono celular por 76 días	\$4,602.23	24.-Renta de un teléfono celular por 90 días	\$4,748.22
25.-Propaganda de prensa, radio y televisión.	\$52,052.88	25.-Propaganda de prensa, radio y televisión.	\$76,774.86
<b>TOTAL DE LA CANASTA BASICA</b>	<b>\$219,447.73</b>	<b>TOTAL DE LA CANASTA BASICA</b>	<b>\$443,592.18</b>

El cálculo para el rubro de radio y televisión se hizo de acuerdo a los gastos presentados en los informes de todos los partidos políticos en las elecciones pasadas; dado que es un gasto que se hace de forma centralizada por éstos mismos.

A los montos ya establecidos se les aumentó además el 3% correspondiente a la inflación estimada para los últimos tres meses del año 1997, según el INPC, de tal manera que el monto total del costo mínimo para una campaña de diputado y de senador que fue propuesto y aprobado para ese año fue de **\$226,031.16** para Diputado y de **\$456,899.95** para Senador

Como hemos observado, lo interesante de este estudio presentado reside en la incorporación de la "*canasta básica*", ya que de aquí se pueden observar los costos de cada elemento necesario para una campaña a un puesto de elección popular. El fundamento legal de la realización de éste estudio lo encontramos en el artículo 49 numeral 7, inciso A, fracción I, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

#### **IV.- EXAMEN DEL FINANCIAMIENTO DE TIPO PRIVADO.**

Este tipo de financiamiento que veremos a continuación, se encuentra regulado en el artículo 49 numeral 11. En él podremos observar las cuatro distintas formas que la ley justifica para llevar a cabo el financiamiento de los partidos políticos.

Y como ya lo hemos hecho anteriormente, para iniciar el examen de este numeral, es necesario que conozcamos el contenido del mismo:

*11. El financiamiento que no provenga del erario público tendrá las siguientes modalidades:*

*a) El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de la militancia estará conformado por las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas conforme a las siguientes reglas:*

*I. El órgano interno responsable del financiamiento de cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado;*

*II. Cada partido político determinará libremente los montos mínimos y máximos y la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las aportaciones de sus organizaciones; y*

*III. Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten exclusivamente para sus campañas tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.*

*b) El financiamiento de simpatizantes estará conformado por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, hechas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, que no estén comprendidas en el párrafo 2 de este artículo. Las aportaciones se deberán sujetar a las siguientes reglas:*

*I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del*



*total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos;*

*II. De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar los datos de identificación del aportante, salvo que hubieren sido obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales. En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe correspondiente el monto total obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables;*

*III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda;*

*IV. Las aportaciones en dinero podrán realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante un año por una persona física o moral no podrá rebasar, según corresponda los límites establecidos en la fracción anterior; y*

*V. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.*

*c) El autofinanciamiento estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria así como cualquier otra similar que realicen para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza. Para efectos de este Código, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos obtenidos por estas actividades en los informes respectivos; y*

*d) Para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos políticos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio o con las aportaciones que reciban, adicionalmente a las provenientes de las modalidades del financiamiento señaladas en el presente artículo. El financiamiento por rendimientos financieros se sujetará a las siguientes reglas:*

*I. A las aportaciones que se realicen, a través de esta modalidad, les serán aplicables las disposiciones contenidas en los párrafos 2 y 3, y en la fracción III del inciso b) de este párrafo y demás disposiciones*

*aplicables a este Código y las leyes correspondientes, atendiendo al tipo de operación realizada;*

*II. Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles; y*

*III. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.*

**A) Examen del párrafo I, II y III, del inciso a) del numeral 11.**

En el primer párrafo del numeral 11, inciso a) se establece claramente que el financiamiento general que obtengan los partidos políticos para sus campañas debe estar conformado por:

- Las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados.
- Por las aportaciones de sus organizaciones sociales y;
- Por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus campañas.

Estas aportaciones tienen tres reglas que se deben cumplir por los partidos políticos para su financiamiento de tipo privado:

Dentro de las cuotas que deben cubrir los propios candidatos, se establece que para hacer cualquier aportación, éstas se deben ajustar a las reglas preestablecidas; en tanto que el financiamiento otorgado por la militancia, cada partido tiene la facultad de establecer los límites de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y organizaciones;

en esta modalidad se contabilizan las aportaciones de los candidatos para sus propias campañas.

Sin embargo la ley al establecer que el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido debe expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales deberá conservar una copia para acreditar el monto ingresado.

Estos párrafos, se mantienen principalmente para efectos de la fiscalización a la que son sometidos todos los partidos políticos, cuando se cree que han cometido una violación al Código electoral o cuando existe una sospecha de que el partido ha sobrepasado los límites de las aportaciones privadas.

Las aportaciones hechas categóricamente por la militancia, no son del todo indispensables para los partidos políticos, es decir, por lo regular los partidos no consideran de gran importancia aquellas cantidades otorgadas por sus militantes, a excepción de aquellas aportaciones millonarias que se hagan, de lo contrario esta modalidad es considerada solo como cuotas “simbólicas”.

Esta consideración se basa en el hecho de que al hablar de “militantes”, nos referimos a los recursos humanos que nutren las filas de los partidos políticos. Son los miembros formales que tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir los postulados políticos del partido, en otras palabras, los militantes ajustan su actuación al interior de los partidos, a las reglas internas partidistas establecidas en sus estatutos, contribuyendo con el partido en tiempos electorales para ayudar al partido a conseguir mas votos.

## **B) Examen del inciso b) del numeral 11.**

Este primer párrafo del inciso b, nos muestra otra forma de financiar a los partidos políticos de forma privada; en él se menciona que se puede financiar a los partidos a través de las aportaciones o donativos ya sea en dinero o en especie hechas por sus simpatizantes.

Podemos observar que en este inciso es utilizado el concepto de *simpatizante* y del cual la ley no establece ninguna definición, sin embargo creemos importante conocer este concepto a fin de que tengamos mas claro a que se refiere.

La doctrina menciona que simpatizante es *aquél que tiene una simpatía por algo o por alguien, sin estar necesariamente comprometido con ese. Es aquel que es partícipe de una idea pero sin estar aferrado a ella;*<sup>13</sup> con esta definición observamos que cualquier persona puede aportar cualquier cosa al partido sin estar necesariamente comprometido al partido, sin embargo, probablemente el partido sí pudiera comprometerse con este particular a la hora de recibir el donativo.

Se establece que estas aportaciones podrán hacerse a los partidos de forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, pero también deberán sujetar a las siguientes reglas:

1.- Los partidos no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de más del 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos, es decir, si el monto del financiamiento para actividades permanentes en el 2006 fue

---

<sup>13</sup> *“Diccionario Electoral”*; Instituto interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Serie Elecciones y Democracia, 2ª Edición, Tomo I, San José Costa Rica, 2000, pagina 598.

de \$1, 988, 822, 705. 51, entonces el 10 % de dicha cantidad fue de: **\$198, 882, 270.551**, con dicha cantidad, el partido político no podrá rebasar el monto en las aportaciones del mismo.

2.- En todas las aportaciones en dinero deberá expedirse recibo foliado por el partido, en los que llevarán los datos de identificación del aportante.

En el caso de colectas, sólo deberá reportarse en el informe el monto obtenido. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato conforme a las leyes aplicables

3.- Las aportaciones que realice cada persona física o moral, no podrán rebasar el 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año que corresponda.

En esta última regla se establecen los límites personales para aportar donativos a los partidos políticos. Es importante recalcar que la ley no limita el tiempo en que pueden hacerse estas aportaciones, es decir, se pueden hacer antes o después del proceso electoral.

4.- Dentro de las aportaciones que se hagan de bienes muebles o inmuebles, se establece que éstos deberán destinarse solo para el cumplimiento del objeto del partido y no para beneficio propio de los candidatos o para otros efectos que no correspondan a la causa para la cual fue donado el bien.

### **C) Examen del inciso c) del numeral 11.**

El autofinanciamiento lo debemos entender como: *Aquella financiación realizada con nuestros propios fondos*; o como: *Aquellas inversiones realizadas con las ganancias de uno mismo*; siguiendo estos principios es como funciona el autofinanciamiento de los partidos políticos. En el inciso c del numeral 11, se establece cómo estará instituido el ingreso que obtenga un partido por dicha modalidad.

Este inciso se puntualiza de manera clara las actividades que puede realizar el partido político para allegarse de otros ingresos; no se determina claramente un límite, pero se entiende que el límite que se debe respetar, es aquél que se haya establecido para las actividades ordinarias permanentes.

Las actividades que se encuentran permitidas para el autofinanciamiento de los partidos políticos son las concernientes a conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de propaganda utilitaria, mismas que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.

### **D) Examen del inciso d) del numeral 11.**

La ley establece que para obtener financiamiento por rendimientos financieros los partidos podrán crear fondos o fideicomisos con su patrimonio, pero deberán sujetarse a las siguientes reglas:

1.- En las aportaciones que se realicen mediante esta modalidad, deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que se harán constar los datos del aportante, salvo en el caso de las

colectas realizadas en mítines o en la vía pública y en las aportaciones que realice cada persona física o moral, tendrán un límite anual del 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.

2.- Los fondos y fideicomisos que se constituyan deberán ser manejados a través de operaciones bancarias que el partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles.

3.- Todos los rendimientos financieros obtenidos deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido.

## QUINTO CAPÍTULO

### SOBRE EL RÉGIMEN DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### I.- PLANTEAMIENTO GENERAL

Cuando hablamos de la palabra fiscalización, por lo regular la asociamos con la palabra “investigar” y efectivamente, esta última se considera como un auxiliar en la supervisión de ciertos actos que conlleven a la realización de conductas fuera de la ley.

En ese sentido se expresa el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela cuando desarrolla el concepto de la palabra *Fisco*:

*Es una palabra procedente del vocablo latino fiscos con que se designaba la cesta de mimbre en la que solía guardar el dinero. Posteriormente se aplicó para denominar la hacienda del príncipe, distinguiéndola del “aerarium publicum” que era el tesoro del Estado. Actualmente fisco y erario se toman como sinónimos y con el concepto respectivo se da a entender todo lo concerniente a la hacienda pública. Es decir al mismo Estado, en su aspecto receptor de contribuciones para la administración de los gastos que reclama la administración”.<sup>1</sup>*

Por su parte Jesús Navarro Contreras<sup>2</sup>, menciona que la fiscalización de los recursos de los partidos políticos es:

*El control de la vigilancia de la gestión, del origen, monto y uso del erario público y de los recursos privados afectados al financiamiento de las actividades ordinarias y de campañas de los partidos políticos nacionales, realizada por el Consejo General del IFE, a través de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los partidos Políticos y*

---

<sup>1</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, “*Derecho Constitucional Mexicano*”, México, Editorial Porrúa, 1999, Pág. 170

<sup>2</sup> Navarro Contreras, Jesús Alberto, “*Control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos partidarios*”, Doctrina Legislación Jurisprudencia y Reglamentos. México, Editorial Porrúa, 2005, Pág. 66.



*Agrupaciones Políticas Nacionales, mediante la revisión de los informes anuales y de campaña que presenten los partidos políticos nacionales, la practica de auditorias, la realización de vistas de verificación y el procesamiento de quejas.*

En este caso, nosotros podemos afirmar que la fiscalización se refiere a la vigilancia exacta de todos los recursos pecuniarios otorgados a los partidos políticos para la gestión de sus objetivos enlistados en la ley y que se hace a través de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos y sus reglamentos, en el ejercicio de sus atribuciones durante el año electoral.

Como podemos observar, la fiscalización sobre el origen y destino de los recursos es una delicada tarea que los propios partidos, por conducto de sus representantes en el Poder Legislativo, han encargado a la autoridad electoral. La autoridad electoral tiene por objeto garantizar que los recursos destinados al financiamiento de las actividades partidarias sean empleados para los fines que previó el legislador; por otra parte se asegura a la sociedad que estos recursos sean de origen legal.

Cuando hablamos de fiscalización de los recursos de los partidos políticos hemos de considerar algunos objetivos primordiales de esta tarea, los cuales podemos enlistarlos como:

- Su finalidad es fomentar la correcta aplicación de los recursos públicos y promover sanas prácticas administrativas en todas las instituciones de un Estado.

- En tanto que los partidos políticos son entidades de interés público, la sociedad debe conocer el manejo, destino y monto de todas sus finanzas.
- Los ingresos y egresos de los partidos políticos deben ser transparentados estrictamente a través de una normatividad clara y sencilla.

De acuerdo con el artículo 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Mexicana, la autoridad federal electoral tiene la facultad de controlar y vigilar el origen de los recursos con los que cuentan los partidos políticos.

El texto en mención dice:

*La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones...*

Este precepto constitucional señala que la ley deberá fijar los criterios y procedimientos para el control y vigilancia de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, así mismo se deben señalar las sanciones. En este precepto debemos entender que se refiere solo al universo en el ámbito federal, ya que en términos del artículo 116, fracción IV, inciso h) de la misma Constitución Política, establece lo siguiente:

**Artículo 116.** *El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en...*

*IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:*

*h) Se fijan los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;...*

Luego entonces, el control y vigilancia del origen de todos los recursos de los partidos políticos en el ámbito estatal, corresponde a las autoridades electorales estatales<sup>3</sup>.

Con la distinción de los objetos de cada precepto constitucional, permite que las dos disposiciones surtan efectos en cada ámbito, de modo que en un momento dado, ambas disposiciones podrán ser aplicadas cada una en su jurisdicción territorial.

Habiendo comprendido los alcances de las normas constitucionales respecto a la fiscalización de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, es menester delimitar la fiscalización que haremos a partir de este estudio, toda vez que cada entidad federativa por medio de los Institutos Federales locales, tienen la obligación de fiscalizar a los partidos políticos.

---

<sup>3</sup> “Análisis Electoral”, Publicación del Comité Editorial del Tribunal Electoral de Tamaulipas, Número 18, enero 1999, pág. 10-11.

## II.- ANTECEDENTES GENERALES DE LA FISCALIZACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los antecedentes más inmediatos de la fiscalización a los partidos políticos, lo podemos ver en la Ley Electoral publicada el 9 de enero de 1987, que en el artículo 61, fracción VIII, señalaba lo siguiente:

*Artículo 61... Los partidos políticos justificarán anualmente ante la Comisión Federal Electoral, el empleo del financiamiento público.*

Esta obligación que se describe en la ley de este año, no tuvo muchas variaciones respecto a la reforma del año 1990, es decir, en la nueva reforma que se publicó el 15 de agosto de 1990, los partidos políticos no tenían más obligación que solo informar anualmente el empleo de su financiamiento público.

En dicha reforma de 1990, la ley electoral solo mencionaba al respecto lo siguiente:

*Artículo 49, párrafo 5...*

*Los partidos informarán anualmente al Instituto Federal Electoral, el empleo del financiamiento público.*

Es a partir del 17 de septiembre de 1993, cuando se adiciona al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el artículo 49-A. En dicho precepto se contiene ya la obligación de los partidos políticos de presentar los informes sobre sus ingresos y egresos a una Comisión de consejeros que se encargarían de revisar tales informes.

A pesar de que ya en la reforma de 1993, se establece esta importante obligación de los partidos de presentar sus informes de los gastos realizados, no es sino hasta la reforma de 1996, cuando se empiezan a ejecutar las auditorías a los partidos políticos de manera más exacta.

### **III.- LA REFORMA DE 1996 RESPECTO A LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

Como ya es costumbre en nuestro país que después de una contienda electoral federal, la norma aplicable al mismo, sea cuestionada en todos sus sentidos, en especial en el tema referente al financiamiento de los partidos y por ende a la fiscalización de los mismos.

Cada sexenio este tema entra en debate en el Congreso para proponer y en el mejor de los casos aprobar nuevas reformas en todos sus ámbitos aplicativos; por ejemplo en los artículos que se refieren al financiamiento público, fiscalización y financiamiento de tipo privado.

En la reforma del año 1996 se consagra en el artículo 41 Constitucional, fracción II, el derecho de los partidos políticos nacionales para que gocen de manera equitativa del régimen del financiamiento público, estableciendo el principio de equidad como uno de los ejes rectores de toda actividad electoral.

Así mismo se establece en ese mismo ordenamiento las bases de fiscalización de todos los recursos de los partidos políticos nacionales, derivados de la legislación secundaria así como la implementación de los controles necesarios para poder realizar libremente ésta tarea.

Es así, que el Instituto Federal Electoral, es el encargado de realizar dichas auditorias contables de los informes anuales que deben presentar todos los partidos políticos nacionales, así como también las Agrupaciones Políticas Nacionales, conforme a los reglamentos, lineamientos y demás disposiciones que el propio Instituto determine.

El 22 de noviembre de 1996 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y con este ordenamiento se crearon nuevos órganos en el Instituto Federal Electoral, entre los que se encuentra el Consejo General, que dentro de las atribuciones que le confirió el nuevo ordenamiento fueron entre otras:

- *Expedir los reglamentos interiores.*
- *Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su Presidente.*
- *Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.*
- *Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúe con apego a este Código, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el Consejo General.*
- *Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos e) al h) del párrafo 1 del artículo 66 y c) al f) del párrafo 13 del artículo 35, respectivamente, de este Código,*

*emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

- *Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, de conformidad con el artículo 182-A de este Código.*
- *Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación.*
- *Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la presente ley.*

Además se establecieron nuevas comisiones que fueron integradas por cinco consejeros electorales y en cada una se nombró a un presidente y un Secretario técnico, y el 29 de noviembre de 1996 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación:

- La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas;
- Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión;
- Comisión de Organización Electoral;
- Comisión de Servicio Profesional Electoral; y
- Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

También se estableció que estas comisiones deben funcionar permanentemente y que deberán estar integradas exclusivamente por consejeros electorales.

Posteriormente pero en ese mismo año, se celebró una sesión extraordinaria en el Consejo General, por el cual se reformaron distintas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre las que se aprobaron 2 nuevas Comisiones:

- Del registro Federal de electores; y
- La Comisión de Administración.

Actualmente el Instituto Federal Electoral cuenta con 16 comisiones que se han creado según las necesidades en la evolución de este Organismo autónomo, las cuales son:

- Comisión de reglamentos,
- Comisión de informática,
- Comisión de Contraloría interna,
- Comisión de Comunicación social,
- Comisión de asuntos internacionales,
- Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución,
- Comisión de Auditoría,
- Comisión de responsabilidades Administrativas,
- Comisión del Consejo para la Transparencia y el acceso a la Información.



## **1.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral.**

Dentro de las facultades que tiene el Consejo General, se encuentra la de expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto; por lo tanto, el 6 de octubre de 2005 aprobaron el *Reglamento de Comisiones del Consejo General*, mismo que establece en su artículo 8.1, inciso b) la obligación de las Comisiones de presentar al Consejo General un programa anual de trabajo.

Con este ordenamiento, las comisiones tienen la obligación de presentar a la máxima autoridad del Instituto Federal Electoral, los informes detallados que los partidos políticos entreguen de sus erogaciones durante un año, así como los gastos de campaña en tiempos electorales; y de esta forma, el Consejo General podrá establecer las sanciones correspondientes en caso de que un partido haya violado la ley electoral.

## **2.- Facultades de la Comisión de fiscalización**

Las comisiones que al respecto nos interesan según nuestro tema son: la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, toda vez que de ellas se desprende todas las obligaciones que tienen los partidos políticos en lo referente a rendir cuentas al Instituto Federal Electoral, respecto al financiamiento que se les otorga cada año para sus actividades.

Como ya mencionamos al principio, las comisiones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y la de

Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión se encuentran reguladas en el artículo 80 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual se establece que deberán funcionar permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales

Así mismo observamos en el artículo 49 B de la ley, que la Comisión de Fiscalización tiene como objetivos principales elaborar los lineamientos con bases técnicas, para la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que los partidos y las agrupaciones políticas reciban por cualquier modalidad de financiamiento, para su empleo y aplicación, así como establecer los lineamientos para que los partidos y las agrupaciones políticas lleven el registro de sus ingresos y egresos y de los documentos que prueben el manejo de esos recursos.

Esta Comisión encargada de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos debe vigilar que los recursos del financiamiento otorgado, se apliquen estrictamente para las actividades señaladas en la ley, asimismo pueden solicitar a los partidos y a las agrupaciones, que rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos y ordenar, si es necesario la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos y las agrupaciones políticas.

Esta Comisión debe presentar al Consejo General los dictámenes de las auditorías practicadas, así como de las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y las agrupaciones en el manejo de sus recursos; y en su caso, de las sanciones que a su juicio procedan.

Se establece también en la Ley Electoral Vigente que dicha Comisión fiscalizadora debe cumplir con las facultades y atribuciones que le confiere de manera clara el COFIPE, con la finalidad de que no solo en los procesos electorales haya imparcialidad, legalidad y transparencia, si no que todas las actividades que se lleven a cabo en la Comisión, se realicen con estricto apego a derecho.

Por último, hemos de mencionar que dentro de las tareas y obligaciones que tiene esta Comisión de Fiscalización, se establece, que debe realizar cada año, un plan de trabajo en los que debe cubrir todas sus obligaciones correspondientes a la fiscalización de los recursos de las agrupaciones y los partidos políticos.

### **3.- Aspectos principales de la fiscalización**

La fiscalización sobre los recursos de los partidos políticos comprende dos aspectos principales:

**A)** Las vías mediante las cuales se lleva a cabo la fiscalización, que pueden ser dos:

- El control de los ingresos de los partidos y el financiamiento público indirecto. (Prerrogativas).
- El órgano de control, que generalmente es la autoridad electoral nacional; la entidad superior de fiscalización del país o ambos en distintas instancias y;

**B)** Las sanciones por el incumplimiento a las normas que regulan el financiamiento, las cuales resultan necesarias para evitar que la norma jurídica se convierta en letra muerta.

Frente a este panorama y vistos éstos aspectos, consideramos que éstos son los ejes rectores de la fiscalización de los partidos políticos y las Agrupaciones Políticas Nacionales, por lo cual debemos analizar los siguientes aspectos dentro de la fiscalización:

#### **4.- Elementos básicos de la revisión**

Los elementos básicos de revisión de informes anuales tienen dos objetivos importantes:

**PRIMERO.-** Revisar los informes anuales de los partidos políticos, así como vigilar que los recursos que sobre el financiamiento ejerzan se apliquen estricta e invariablemente para las actividades señaladas en la ley.

**SEGUNDO.-** Los informes analizan el origen y el destino de los recursos erogados con motivo de las actividades ordinarias del año en revisión, verificando que estos se ajusten a las normas jurídicas y a los principios de contabilidad aceptados.

Para llevar a cabo esta revisión, los aspectos que se toman para la misma se encuentran contemplados en los ordenamientos que a

continuación se enlistan, constituyendo éstos el marco jurídico de la fiscalización de los partidos políticos:

- El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Reglamento que establece los lineamientos, formatos e instructivos aplicables a los partidos políticos que formen coaliciones.
- Reglamento que establece los lineamientos, formatos e instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.
- Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
- Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas.
- Reglamento para la tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE.

## **A) Los ingresos**

De este rubro se revisa:

- El 100% de los ingresos en los informes correspondientes mediante la revisión de documentación, estados de cuenta, recibos, inventarios, registros contables, fichas de depósito, entre otras.
- Aportes del Comité Ejecutivo Nacional en efectivo y en especie.
- Aportaciones de otros órganos del partido en efectivo y en especie.
- Aportaciones en especie de militantes y simpatizantes
- Rendimientos financieros
- Transferencias de recursos no federales.

## **B) Los gastos**

- Se revisa el 100% de todos los rubros.
- Gastos por amortizar.
- Las adquisiciones de los activos fijos.
- La balanza de comprobación (Revisan si fueron reportadas todas las cuentas que pueden corresponder a gastos de campaña).
- Circularización a proveedores. (Verifican la autenticidad de las operaciones de compra-venta).

### **C) Cómo se revisan los ingresos y los gastos**

La revisión de los egresos e ingresos de los partidos políticos abarca cuatro elementos importantes los cuales hemos dividido en etapas:

**EN LA PRIMERA ETAPA** se buscan errores y omisiones de carácter técnico que presenten los informes.

**EN LA SEGUNDA ETAPA** se hace una revisión documental de acuerdo a criterios y procedimientos establecidos por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

**EN LA TERCERA ETAPA** se realiza una verificación de la documentación.

Finalmente en la **CUARTA ETAPA** se elabora el dictamen para su presentación al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En todas estas etapas, los partidos políticos tienen el pleno derecho de audiencia y de defensa, para lo cual si es necesario podrán hacer uso del reglamento para la tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE.

### **5.- Causas para sancionar a los partidos políticos**

En el caso de que un partido político se haya hecho acreedor a una sanción por la autoridad electoral, éste deberá encontrarse en los supuestos siguientes:

- Por superar los límites de las cuotas voluntarias.
- Por no presentar documentación comprobatoria.
- Por no realizar mediante cheque pagos que rebasen el equivalente a 100 salarios mínimos
- Por no ingresar mediante cheque pagos que rebasen el equivalente a 100 salarios mínimos.
- Por no ingresar donativos a cuentas bancarias respectivas
- Por rebasar los límites de la aportación individual.
- Por presentar una balanza de comprobatoria que no coincida con sus informes.
- Por no controlar adecuadamente gastos por amortizar.
- Por presentar papeles fechados con otro año no requerido.
- Por realizar entregas extemporáneas.
- Por abrir cuentas adicionales.
- Por no comprobar ingresos.
- Por no comprobar egresos.
- Por no identificar el origen de algunos ingresos.
- Por omisiones en los registros contables.
- Por no enterar del Impuesto al Valor Agregado a la Secretaría de Hacienda.
- Por realizar reclasificaciones erróneas.
- Por presentar información incompleta.



- Por omitir presentar estados de cuenta<sup>4</sup>

En la reforma electoral de 1996, además de hacer copartícipe a los partidos políticos en las funciones de vigilancia atribuyéndoles la posibilidad de iniciar contra otros partidos quejas o denuncias; se fortalecieron las capacidades y atribuciones fiscalizadoras de la autoridad electoral, de la cual destacan la posibilidad de establecer, mediante lineamientos y reglamentos las modalidades que deben cumplir los partidos políticos en el registro de sus ingresos, gastos y en la presentación de sus informes.

Con esta reforma la autoridad amplía su capacidad de vigilar en todo momento, que los partidos políticos cumplan con las normas del financiamiento, así como ordenar la entrega en el momento de ser requeridos de los informes anuales de manera muy detallada, del mismo modo poder ordenar auditorias y visitas de verificación.

#### **6.- Tiempo establecido para que los partidos políticos entreguen sus informes**

En el inciso d) del artículo 49 B, se establece que la Comisión de Fiscalización podrá solicitar a los partidos políticos y a las Agrupaciones Políticas, que rindan un informe detallado de sus ingresos y egresos el cual se debe ajustar a las siguientes reglas:

---

<sup>4</sup> El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus artículos 42, 49 y 102, establecen claramente los motivos por los cuales se sancionan a los partidos políticos, cuando se fiscalizan los recursos públicos que les fueron otorgados para sus actividades.

Si se trata de Informes anuales, deberán ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte; en dicho informe deberán encontrarse reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos y las agrupaciones hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.

Como ejemplo a este ordenamiento lo podemos observar en los informes que deben presentar los partidos políticos para el ejercicio del año 2006, que debieron ser presentados a más tardar el día 1 de marzo del año 2007.

Si se tratara de Informes de campaña deberán presentarse por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente, este informe deberá ser presentado a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir del día en que concluyan las campañas electorales.

En este caso los partidos políticos debieron presentar dichos informes a más tardar el día 26 de agosto del año 2006.

La ley establece que en los dos tipos de informes serán reportados el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los gastos de propaganda, gastos operativos de la campaña y los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

Para la presentación y revisión de los informes, la ley establece que deberán sujetarse a las siguientes reglas:

- La Comisión de Fiscalización contará con 60 días para revisar los informes anuales y con 120 días para revisar los informes de campaña presentados.
- Si durante la revisión de los informes la comisión advierte la existencia de errores, este deberá notificar al partido político o a la agrupación política para que en un plazo de 10 días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones que estime pertinentes; una vez terminado el plazo establecido, la Comisión tendrá 20 días para elaborar un dictamen que deberá presentar al Consejo General dentro de los 3 días siguientes a su conclusión.

Estas fechas las podemos observar con mayor claridad en el siguiente cuadro:

FECHA PRESENTACIÓN DEL INFORME DE GASTOS ORDINARIOS	PLAZO PARA LA REVISIÓN DEL INFORME	PLAZO PARA Y ERRORES OMISIONES EN EL INFORME	PLAZO LIMITE PARA ELABORAR EL DICTAMEN	PLAZO PARA PRESENTAR EL DICTAMEN AL CONSEJO GENERAL
SON 60 DÍAS	SON 60 DÍAS	SON 10 DIAS	SON 20 DIAS	SON 3 DIAS

Vistos los plazos establecidos en la ley, debemos tener en cuenta que dicho dictamen deberá contener el resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos y las agrupaciones.

En el caso de presentar un nuevo informe por haber tenido errores o irregularidades, se debe señalar porqué motivo fueron tales irregularidades.

Así mismo la Comisión fiscalizadora deberá presentar ante el Consejo General el dictamen y proyecto de resolución que haya formulado, procediendo a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes a los partidos políticos que hayan incurrido en alguna irregularidad antes menciona.

Si ocurriera que los partidos y las agrupaciones políticas, no están de acuerdo con el dictamen o resolución al mismo, éstos lo podrán impugnar ante el Tribunal Electoral en la forma y términos previstos por la propia ley electoral, y el Consejo General deberá mandar dicha impugnación al Tribunal Electoral junto con el dictamen de la comisión y el informe respectivo, y posteriormente el Consejo mandará publicar los informes anuales de los partidos en la Gaceta del Instituto Federal Electoral.

Cabe destacar que todos estos procedimientos se encuentran de manera precisa en los reglamentos expedidos por el Instituto Federal Electoral, para la realización de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, en el cual, por supuesto trae la forma en la que deberán presentarse ciertos informes así como el tiempo que deberán tener para entregar los mismos.

## **CONCLUSIONES**

### **NECESIDAD DE LA REFORMA ELECTORAL EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO Y DE FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLITICOS**

El tema de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos es un tema verdaderamente complejo y difícil. Por un lado, debido a la oposición total que ofrecen los propios partidos, y que se manifiesta en el uso muy intenso que hacen de recursos para defenderse de las acciones fiscalizadoras de la Autoridad electoral. Y, por otro lado, a la complejidad del tema misma, que abarca lo mismo recursos públicos muy cuantiosos, que recursos de origen privado.

De cualquier modo, la necesidad está ahí y no se puede renunciar a profundizar las prácticas fiscalizadoras, lo mismo que debe insistirse mucho en la necesidad de que los propios partidos políticos transparenten de manera total el origen de los recursos y el uso que se les da.

Desde distintos segmentos de la sociedad se han cuestionado repetidamente los montos a que asciende el financiamiento público otorgado a los partidos políticos.

Para efectos de que nos sirva de contexto de referencia para este capítulo de conclusiones, veamos el financiamiento que se otorgó durante el año del 2003, que fue año de elecciones intermedias, es decir, de diputados solamente.

En efecto, sin contar el financiamiento público que recibieron los partidos nacionales por parte de la autoridad electoral en cada una de las entidades locales, el monto recibido por parte de la Autoridad Federal ascendió a la escandalosa suma de 4 mil 800 millones de pesos por concepto de gastos ordinarios para actividades permanentes y gastos de campaña, por ser año electoral.

Esto significa que el dinero que recibieron los partidos políticos en el 2003, por parte del Instituto Federal Electoral, fue superior a otros ramos de la Administración Pública Federal, tales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Cámara de Diputados, el Senado, Gobernación, Relaciones Exteriores, entre otros.

Con estos datos fieles, es evidente que el tamaño del financiamiento público federal es excesivo y hasta exagerado, sobre todo, si al mismo tiempo y los mismos conceptos reciben financiamiento, como todos sabemos, de parte de las autoridades locales.

La desmesura de esas cantidades puede juzgarse con una mayor precisión, si tenemos en cuenta que en las elecciones de 2003 sólo se eligieron a diputados federales y no a senadores y presidente de la República; esto significa que en el año 2003 se gastó más que en el año 2000, pese a que en este último se eligieron a diputados, senadores y presidente; el gasto federal fue de 3 millones de pesos contra los 4, mil 800 millones de 2003, en términos cuantitativos se observa que la diferencia real fue del 61.3%<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Revista "Congresistas", 1 de octubre de 2004, número 92, publicación quincenal, pág. 12.

En este contexto particular del incremento excesivo de los montos otorgados a los partidos políticos, así como en el contexto más amplio, que ya hemos examinado en esta tesis, nos atrevemos a formular algunas conclusiones muy puntuales:

**PRIMERA CONCLUSIÓN:** el somero repaso que hicimos en esta tesis de cada una de las diferentes reformas de que ha sido objeto el artículo 41, que es en donde se regula la materia del financiamiento a los partidos políticos, permite apreciar claramente que dicha regulación se materializó en un contexto de grave y generalizada crisis económica, caracterizada por la presencia de fuertes presiones inflacionarias. Estas presiones se tradujeron por el Poder Revisor en previsiones muy favorables para que dicha crisis y, sobre todo, dicha presión inflacionaria, no afectara el valor adquisitivo del correspondiente financiamiento público que se recibiría año con año.

**SEGUNDA CONCLUSION:** debido a ese contexto de crisis y de inflación, se decidió el otorgamiento, desde un inicio, de montos muy elevados. Y, sin que estuviera expresamente ordenado en el texto federal, los propios legisladores partidarios hicieron lo necesario para que estas medidas, tan favorables, se incorporaran a cada una de las Constituciones locales, multiplicando así las sumas a que se debía tener derecho.

**TERCERA CONCLUSION:** debido a la crisis y a la presencia constante de la inflación en aquellos momentos en que se reformó el artículo 41 ahora en vigor, se determinó el establecimiento obligatorio de índices y de criterios que debían ser tomados en cuenta por la Autoridad en cada caso a la hora de pasar a hacer los presupuestos correspondientes a

cada año, para, de esta manera y a la luz de dichos criterios, de poder actualizar dicho financiamiento en términos reales.

**CUARTA CONCLUSIÓN:** todos y cada uno de los criterios usados por la Autoridad, porque así lo ordena la ley, conducen a elevar significativamente los montes del financiamiento año con año, tal como lo muestra la estadística y tal como lo hemos indicado líneas más arriba al tomar como ejemplo, la comparación del financiamiento del año 2003 con respecto al del año 2000.

**QUINTA CONCLUSION:** sobra advertir que algunos de los criterios autorizados, nada tienen que ver con el referente de la crisis y menos con el referente inflacionario, pero sí contribuyen a incrementar muy exageradamente y sin ninguna justificación dichos montos. Tal es el criterio que obliga a la autoridad a tomar en cuenta lo gastado en la elección de senadores y de la presidencia en el año electoral inmediatamente pasado, a financiar de actualizar el monto correspondiente al año de que se trate, aunque éste no sea año de elecciones, o no sea año de elecciones de senadores y de la presidencia. Este criterio resulta irracional, completamente absurdo y por ello inaceptable, máxime si vemos que se convierte en un multiplicador de dichos montos estimados ya con base a los otros criterios.

**SEXTA CONCLUSION:** igualmente absurdo es el criterio de, en año electoral, multiplicar el monto estimado para ese mismo año por concepto de actividades permanentes, para duplicar dicho monto por el sólo hecho de ser año electoral. Es decir, el hecho de ser año electoral, se toma como criterio para duplicar el monto, que ya es muy elevado con respecto al año precedente, por concepto de gastos ordinarios,



pues uno pensaría que las actividades permanentes, sea año electoral o no, deben servir para financiar las actividades políticas de preparación de las elecciones, incluidas las campañas electorales, en su caso.

**SEPTIMA CONCLUSION:** en materia de fiscalización, la información disponible, que llega hasta antes del proceso electoral del año del 2006, se advierte que la Autoridad electoral realizó grandes esfuerzos, los cuales, sin embargo, fueron insuficientes, como para decir que fueron exitosas todas sus actividades de fiscalización. Esta falta de éxito en algunas de sus acciones, se debió a deficiencias de la misma ley, tal como sucedió en materia de secreto bancario, invocado por los partidos políticos para evitar que la Autoridad pudiera investigar ciertas cuentas; ciertos financiamientos paralelos, hechos por particulares desde cuentas bancarias, etcétera.

**OCTAVA CONCLUSION:** otras deficiencias de la ley tienen que ver con la forma de hacer el finiquito económico de aquellos partidos que, al no alcanzar los mínimos requeridos para conservar su registro, debieron disolverse, de manera que la Autoridad electoral no pudo hacer realmente nada sobre este particular, aún a sabiendas de que podía haberse dado un enriquecimiento ilícito de ciertos líderes en funciones de autoridades responsables ante el Instituto Federal Electoral.

**NOVENA CONCLUSION:** al no haberse podido realizar las reformas que ameritaba esta materia, los excesos señalados, los abusos, lo mismo que las deficiencias de la ley se dieron cita durante el año del 2006, de manera que, aunque están en proceso de fiscalización formal los ejercicios correspondientes a dicho año, todos sabemos que la Autoridad electoral tuvo muchos problemas y no pudo controlar la presencia del dinero público, ajeno a la prerrogativa que otorga el IFE,

en la promoción de partidos y de candidaturas durante el proceso electoral de dicho año y que es constitutivo de delito; y que también hubo financiamiento paralelo por parte de los organismos empresariales, lo cual está también prohibido.

**DECIMA Y ULTIMA CONCLUSION:** en definitiva y para terminar, se sugiere pasar a revisar con el mayor cuidado posible la regulación legal del financiamiento, tanto público como privado, a que tienen derecho los partidos políticos, así como revisar las normas para su adecuada fiscalización, tomando en cuenta la experiencia que ya tienen las autoridades competentes y algunas de las sugerencias hechas en esta investigación.

## BIBLIOGRAFIA

1. Andrade Sánchez, Eduardo, "*Algunos problemas que presenta el financiamiento público de los partidos políticos en el régimen federal*", compilación de Jesús Orozco Enríquez, *Administración y financiamiento de las Elecciones en el umbral del siglo XXI*, memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.
2. Andrea De, Sánchez, Francisco José; "*Los Partidos Políticos; Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*"; Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica No 110; México; 2002.
3. "*Apuntes de Derecho Electoral*", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, Libro I, Tomo I, México.
4. "*Apuntes de Derecho Electoral*", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, Libro I, Tomo II, México.
5. "*Apuntes de Derecho Electoral*", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, Libro II, Tomo I, México.
6. "*Apuntes de Derecho Electoral*", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, Libro II, Tomo II, México.

7. Biscaretti, Di Ruffia, Paolo, *“Derecho Constitucional”*, Editorial Tecnos, 3ª Edición, Madrid, 1987.
8. Bodenheimer, Edgar, *“Teoría del Derecho”*, Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición, México 1994.
9. Carbonell, Miguel, (coordinador), *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Comentada y Concordada*, México, Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
10. Cárdenas García, Jaime, *“Sobre los pendientes en las reglas de acceso al poder”*, en M. Camacho Solís y D. Valadés (Coordinadores), *Gobernabilidad Democrática: ¿Qué reforma?*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
11. Cárdenas García, Jaime, *“Estudios Jurídicos en Torno al IFE”*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
12. Carpizo, Jorge, *“Temas Constitucionales”*, 2ª edición, Editorial Porrúa, México 2003.
13. Carrillo, Manuel, et al. Coordinadores, *“Dinero y Contienda político-electoral. Reto de la democracia”*, México, Fondo de cultura Económica, 2003.

14. Castillo, Del, Pilar; *“La financiación de Partidos Políticos en las democracias occidentales”*; Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985.
15. Carré de Malberg, R. *“Teoría general del Estado”*, traducción de José León Depetré, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
16. Cordero, Luís Alberto *“La fiscalización de los partidos políticos: un asunto de conciencia crítica”*; compilación de Jesús Orozco Enríquez; *Administración y financiamiento de las Elecciones en el umbral del siglo XXI*, memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.
17. Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *“Derecho Constitucional Electoral”*, México, Editorial Porrúa, 2002.
18. Charlot, Jean; *“Los partidos políticos”*; Editorial Hispánicas; traducción de Jesús Montserrat Baras; 1991.
19. *Derecho Electoral*, Coordinador Fernando Serrano Migallón, México, Editorial Porrúa, 2006.
20. *“Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional”*. Tomo VI, Cámara de Diputados, México 1985.

21. *“Diario de Debates”* de la Cámara de Diputados, octubre 6, 1977, año II. T. II. No 14.
22. *“Diario de Debates”* de la Cámara de Diputados, octubre 17, 1989, año I. No 10.
23. *“Diario de Debates”* de la Cámara de Diputados, abril 4 de 1990, año II. No 15.
24. *“Dinero y partidos; propuesta para regular los egresos y gastos de los partidos políticos”*, Compilación de Jorge Alcocer V, Edita Fundación Friedrich Ebert, México, 1993.
25. Duverger, Maurice; *“Los partidos políticos”*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
26. Esparza Martínez, Bernardino, *“Partidos Políticos”*, México, Porrúa, 2003.
27. *“Evolución histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México”*; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México, 2002.
28. García Cotarello, Ramón, *“La financiación de los Partidos Políticos”*, cuadernos electorales 1, Secretaria de Acción Electoral, Madrid, 1985.

29. Navarro Olvera, Jesús Alberto, *“Control y vigilancia del origen, monto y uso de los recursos partidarios”*, doctrina legislación, jurisprudencia y reglamentos, México, Editorial Porrúa, 2005.
30. Nieto, Santiago; *“Interpretación y argumentación jurídica en materia electoral. Una propuesta garantista”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
31. Patiño Camarena, Javier; *“Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica No 115; México; 2004.
32. Sartori Giovanni, *“Partidos y sistemas de partidos”*, Editorial Alianza, 2ª Edición, Madrid, 1992.
33. Von Beyne, Klaus, *“Los partidos políticos en las democracias occidentales”*, Traducción de Luís López Guerra, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1986.
34. Weber, Max; *“Economía y sociedad”*; Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

## DICCIONARIOS

1. *“Diccionario Jurídico Mexicano”*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Volumen 2º.
2. *“Diccionario Electoral”*, Instituto Interamericano de Derechos Humano. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Serie Elecciones y Democracia, 2ª Edición, Tomo I, San José Costa Rica, 2000.
3. *“Diccionario Jurídico, Economía, sociología, política, Ecología”*, Rogelio Moreno Rodríguez; Editorial La Ley; Argentina, 1998.
4. *“Diccionario Jurídico”*; Maria Laura Valletta; edt. Valletta; Buenos Aires Argentina; Edic. 2004.
5. Diccionario *“El pequeño Espasa”*, Madrid 1989.
6. *“Diccionario Enciclopédico abreviado”*, Madrid 1957, Editorial Espasa-Calpe. S.A.
7. *“Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado”*, 1990, Editorial Larousse, México.
8. *“Diccionario de Autoridades”*, Real Academia Española de 1737, Editorial Gredos, Madrid, 1976, Tomo IV, que va de la O, P, Q, R.



9. *“Diccionario de Autoridades”*, Real Academia Española de 1737, Editorial Gredos, Madrid, 1976, Tomo V, que va de la O a la Z.
10. *“Diccionario de Uso Español”*, María Moliner, Editorial Gredos, 1994, Tomo I.
11. *“Vocabulario Jurídico”*, Capitant, Henri, Ediciones Desalma, 1986, Buenos Aires.
12. *“Glosario Electoral”*, Instituto Electoral de Tamaulipas, Enrique López Sanavia, México 2002 ,2ª Edición.
13. *“Léxico de la Política”*, compilador, Laura Baca Olamendi, Judit Bóxer-Liwerant, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
14. *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, Costa Rica.

## LEGISLACIÓN

1. *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Artículo 41, pág. 105-106, comentario de Amador Rodríguez Lozano, México, 1985.
2. *“Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos.”*
3. *“Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado”*; Instituto Federal Electoral; 2003.
4. *“Código de comercio”*, Editorial Temis, 2006.
5. *“Diario Oficial de la Federación”*, del día 14 de febrero de 2006, pág. 28- 43, del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el ajuste al presupuesto del IFE para el año 2006.
6. Reglamento que establece los lineamientos, formatos e instructivos aplicables a los partidos políticos que formen coaliciones.
7. Reglamento que establece los linimientos, formatos e instructivos, catálogos de cuentas y guía contabilizadota aplicables a los partidos políticos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes.

8. Reglamento que Establece los Lineamientos para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.
  
9. Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas.
  
10. Reglamento para la tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE